

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Formulación de la agenda política de turismo en solidaridad;
Quintana Roo, México 2008-2016**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Esmeralda Yoshedad Martínez Vera

Directora

María Velasco González

Madrid, 2018



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN

ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado

DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tesis Doctoral

**FORMULACIÓN DE LA AGENDA POLÍTICA DE TURISMO EN
SOLIDARIDAD; QUINTANA ROO, MÉXICO 2008-2016.**

Doctoranda

ESMERALDA YOSHEDAD MARTINEZ VERA

Directora de la Tesis

Dra. MARIA VELASCO GONZALEZ
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Madrid, 2016.

Agradecimientos

Agradezco el apoyo infinito de mis padres, por su incondicional amor, impulso y fuerza para siempre continuar y por estar siempre presentes en todos los proyectos de mi vida. Agradezco mucho la enseñanza, dirección y apoyo de la Dra. María Velasco, fue una bendición tenerla como directora y permitirme aprender de usted y de su excelente trabajo. Al municipio de Solidaridad, por su apoyo para la realización de esta investigación, por su compromiso y voluntad para continuar siendo uno de los mejores destinos turísticos a nivel mundial. A los participantes de las entrevistas por haberse tomado el tiempo de contribuir con su experiencia para nutrir esta investigación. Y sobre todo a Dios, por darme la oportunidad de realizar este Programa de Doctorado.

ÍNDICE

INIDICE DE TABLAS	8
INDICE DE GRAFICOS	9
ABREVIATURAS	11
ABSTRACT	13
RESUMEN	17
CAPÍTULO I.- MARCO METODOLÓGICO Y TEÓRICO	
1. OBJETO DE ESTUDIO Y MARCO METODOLÓGICO	23
2. MARCO TEÓRICO. POLÍTICAS PÚBLICAS	26
A. Tipologías de la Políticas Públicas	27
B. Fases de las Políticas Públicas	28
C. Teorías de la decisión	33
D. La agenda	41
3. MARCO TEÓRICO. LA POLÍTICA TURÍSTICA	59
A. Sistema Turístico	60
B. Consideraciones de la política turística	62
C. Instrumentos de las políticas turísticas	66
CAPITULO II. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EN MÉXICO	
1. POLITICAS PÚBLICAS DE TURISMO. NIVEL FEDERAL	
(2007 – 2008)	71
A. Una aproximación a los Estados Unidos Mexicanos	71
B. Instrumentos de la política pública federal en turismo del	

(2007 al 2012)	77
C. Instrumentos de la política pública federal en turismo del	
(2013 al 2018)	95
2. POLITICAS PÚBLICAS DE TURISMO. ESTADO DE QUINTANA ROO	
(2005 – 2016).	112
A. Una aproximación al Estado libre y soberano de Quintana Roo	113
B. Instrumentos de política turística en Quintana Roo (2005-2011)	120
C. Instrumentos de política turística en Quintana Roo (2011-2016)	138
3. POLÍTICA TURÍSTICA LOCAL. MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD	
(2008 – 2016)	154
A. Una aproximación al municipio de Solidaridad	154
B. Instrumentos de la política turística municipal de Solidaridad	
(2008 – 2011)	159
C. Instrumentos de la política turística municipal en Solidaridad	
(2011 – 2013)	171
D. Instrumentos de la política turística municipal en Solidaridad	
(2013-2016)	188
4. CONSIDERACIONES DE LOS INSTRUMENTOS DE POLITICAS PÚBLICAS	
A. Instrumentos Organizativos	209
B. Instrumentos Programáticos	212
C. Instrumentos Normativos	213
D. Instrumentos Financieros	216
E. Instrumentos de Mejora de Conocimiento	219

F. Instrumentos de Comunicación	222
G. Consideraciones Generales.	224
CAPÍTULO III. LA DINÁMICA DE LA AGENDA DE LA POLÍTICA TURÍSTICA EN EL MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD.	227
1. FORMULACIÓN DE LA AGENDA PÚBLICA EN TURISMO DEL MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD	241
A. Consideraciones de la investigación	242
B. De los problemas	253
a) Infraestructura turística	256
b) Promoción turística	259
c) Regulación	263
d) Coordinación Institucional	266
e) Capacitación turística	269
f) Planificación turística	272
g) Nuevos productos turísticos	276
h) Protección al turista	280
i) Información al turista	282
j) Servicios públicos	284
k) Medio ambiente	286
l) Cultura Turística	288
2. LOS TEMAS BÁSICOS	290
A. Problemas turísticos	293
B. Fortalecimiento institucional	294
C. Conflictos del desarrollo turístico	296
IV.- CONCLUSIONES	299
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES PRIMARIAS	315
ANEXOS	325

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Entrevistados en la investigación	24
Tabla 2. Tipología de Políticas Públicas de Lowi.	28
Tabla 3. Instrumentos de las políticas turísticas Federales 2007-2012	94
Tabla 4. Instrumentos de las políticas turísticas Federales 2013-2018	111
Tabla 5 Huracanes de 1995-2016 que han impactado el Estado de Quintana Roo.....	115
Tabla 6. Actividad económica estatal 2005-2011	121
Tabla 7. Instrumentos de las políticas turísticas del Estado de Quintana Roo 2005-2011	137
Tabla 8. Instrumentos de las políticas turísticas del Estado de Quintana Roo 2011-2016.....	153
Tabla 9 Instrumentos de las políticas turísticas de Solidaridad 2008-2011.	170
Tabla 10 Instrumentos de las políticas turísticas de Solidaridad 2011-2013.	186
Tabla 11 Instrumentos de las políticas turísticas de Solidaridad 2013-2016.	207
Tabla 12. Instrumentos organizativos en turismo 2008-2016 por orden de gobierno.....	209
Tabla 13 Instrumentos programáticos en turismo 2008-2016 por orden de gobierno..	213
Tabla 14 Instrumentos normativos en turismo 2008-2016 por orden de gobierno.	214
Tabla 15 Instrumentos Financieros en turismo 2008-2016 por orden de gobierno.....	217
Tabla 16. Instrumentos de mejora del conocimiento en turismo 2008-2016 por orden de gobierno.....	221
Tabla 17. Instrumentos de comunicación en turismo 2008-2016 por orden de gobierno	223
Tabla 18. Territorio de Solidaridad	230
Tabla 19. Presidentes Municipales Solidaridad.....	231
Tabla 20. Sectores productivos	233
Tabla 21. Perspectiva económica de Solidaridad 1990	233
Tabla 22. Sectores Productivos de Solidaridad 2007	234
Tabla 23 Sectores Productivos de Solidaridad 2007.	234
Tabla 24. Sectores productivos de Solidaridad 2009	235
Tabla 25. Perspectiva económica de Solidaridad 2010	235
Tabla 26. Sectores productivos de Solidaridad 2010	236
Tabla 27. Preguntas de la Entrevista realizada a los actores de Solidaridad	244
Tabla 28. Puestos clave de elección popular del Partido Revolucionario Institucional (PRI) ..	251
Tabla 29 Temas de agenda política relacionada con Turismo en Solidaridad 2008 al 2016.....	254
Tabla 30. Clasificación por la naturaleza de los problemas públicos.....	293
Tabla 31. Temas que conformaron la agenda política de turismo en Solidaridad del 2008 al 2016.....	308

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Grafico 1. Ciclo de una política pública.....	30
Grafico 2. Mapa México (INEGI).....	71
Grafico 3. Contribución del turismo al PIB nacional.....	75
Grafico 4. Escudo de Quintana Roo.....	113
Grafico 5. Mapa Q. Roo INEGI (2015)	120
Grafico 6. Mapa Solidaridad (INEGI).....	228
Grafico 7. Infraestructura hotelera de Riviera Maya.....	237
Grafico 8. Visitantes al año de Riviera Maya.....	238
Grafico 9. Infraestructura hotelera de Solidaridad	239
Grafico 10. Mapa de actores de turismo en Solidaridad.	246
Grafico 11. Percepción de los Actores en turismo con mayor influencia en el proceso	248
Grafico 12.- Infraestructura Turística por grupo de actor	257
Grafico 13 Infraestructura turística por mención	257
Grafico 14 . Promoción turística por mención	260
Grafico 15.-Promoción turística por grupo de actor.....	260
Grafico 16.- Regulación por mención	263
Grafico 17.- Regulación por grupo de actor.....	263
Grafico 18.- Coordinación Institucional por grupo de actor	267
Grafico 19.- Coordinación Institucional por mención.....	267
Grafico 20.- Capacitación turística por grupo de actores.....	270
Grafico 21.- Capacitación turística por menciones	270
Grafico 22.- Planificación turística por mención	269
Grafico 23. Planificación turística por grupo de actor	273
Grafico 24.- Nuevos productos turísticos por grupo de actor	278
Grafico 25.- Nuevos productos turísticos por mención.....	278
Grafico 26.- Protección al turista por gpo. de actor	276
Grafico 27.-Protección al turista por mención	280
Grafico 28.- Información al turista por mención.....	283
Grafico 29.- Información al turista por grupo de actor	283
Grafico 30.- Servicios públicos por mención	281
Grafico 31.- Servicios públicos por gpo.de actor	285
Grafico 32.- Medio Ambiente por mención	283
Grafico 33.- Medio ambiente por grupo de actor.....	287

Grafico 34.- Cultura turística por mención	285
Grafico 35.- Cultura turística por grupo de actor	289

ABREVIATURAS

CESTUR	Centro de Estudios Superiores de Turismo.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
PED 2005-2011	Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011.
PED 2011-2016	Plan Quintana Roo 2011-2016.
PEO	Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.
PMD 2008-2011	Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011 de Solidaridad.
PMD 2011-2013	Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013 de Solidaridad.
PMD 2013-2016	Plan Municipal de Desarrollo 2013-2016 de Solidaridad.
PND 2007-2012	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
PND 2013-2018	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
PROSECTUR 2007-2012	Programa Sectorial de Turismo 2007-2012.
PROSECTUR 2013-2018	Programa Sectorial de Turismo 2013-2018.
PROSEDETUR 2005-2011	Programa Sectorial de Turismo del Estado de Quintana Roo 2005-2011.
PROSEDETUR 2011-2016	Programa Sectorial de Diversificación y Desarrollo Integral del Turismo 2011-2016.
PSTSOL 2011-2013	Programa Sectorial de Turismo 2011-2013 Solidaridad, Quintana Roo.
PSTSOL 2013-2016	Programa Sectorial de Turismo y Desarrollo Económico 2013-2016 de Solidaridad.
SECTUR	Secretaría de Turismo.
SEDETUR	Secretaría de Turismo del Estado de Quintana Roo.

Abstract

Political Agenda-Building of tourism in Solidaridad; Quintana Roo, México 2008-2016.

Key words: political agenda, tourism police, agenda building.

The making policy process implies different phases and stages for by structure can be described cyclically without its origin depend on exclusively from a unique home. This process of setting reflects the interaction of various actors within and outside the Government in a complex political system. One of the initial phases which considers this heuristic model is setting of the agenda, the subject of our study

For the breadth of the word agenda and their various types, was chosen for this analysis the political agenda: a list of subjects or problems to which the government are paying some serious attention. The classification of the political agenda varies according to various actors.

In this research was selected the classification of the political agenda that differentiates between the governmental agenda: *subjects that are getting attention* to decision agenda: *list of subjects within the governmental agendas that are up for an active decisión.*(Kingdon, 1984:4) Subdivisions of the political agenda.

The case study focused on the analysis of a concrete public policy. For this, was selected the field of tourism by the changing characteristics, link with various subjects, some volatility that could generate exogenous factors as well as the evident importance for the development of the receiving community (local government).

The choice of studying the local government, to the analysis of public policies of tourism will support in considering the territory as the part elemental for a consistent tourism planning. (Velasco, 2008).In view of the foregoing, it is adopted to analyze the tourism policies, the stage of the political Agenda-Building of tourism in a local government. Choosing by their significance and notorious projection to the territory where is located the tourist destination known worldwide as the Riviera Maya. Using in this research, as objective analysis element of the tourism policies through the policy instruments, which in the end will be related to the political agenda

The investigation has four chapters, including the conclusions. The first chapter is the object of study and methodological framework and two paragraphs of the theoretical

framework: policies and tourism policy. In the second chapter describes the instruments of public policies of tourism in Mexico. The third chapter describes the dynamics of the tourism policy agenda of the municipality of Solidaridad and in the fourth chapter are the final considerations that contain the findings of the investigation. Then will be briefly described the contents of each chapter.

Chapter first was developed theoretical considerations basis and elementary of public policies. First selected theoretical notions that strengthen its exposure the better understanding of the public policies from the point of view of political science. This chapter contains an approximation of the main theories and typologies of public policies, as well as the process of formulation of the agenda.

In turn, we chose to emphasize the postulates of theories of decision. The purpose of studying these models decisional in this investigation, served as a point of departure, since in the political agenda is choose a few subjects or problems on others and that this choice implies a decision of authority

This decision can be explained by several theoretical models. So, were selected and described the three more consolidated models: (1) bounded rational Model (2) Incrementalism Model and (3) Garbage cans Model.

This section points out that there is no unique model that can explain all decision making. On the one hand, to describe them describe the considerations and limitations that they have to give a full response to the dynamics of the agenda-building. And on the other hand, it was considered that such models, in some situations can explain certain decisions of authority over the choice of a few items

Then the theoretical framework: Public Policies, ends with a general analysis of the agenda that includes a brief mention of different types, to end up in the study of the political agenda. In this context, were elected three essential elements: (1) problem, (2) actors and (3) dynamics of the agenda to explain the the agenda-building process of the political agenda. The foregoing correlated with the theoretical postulates considered by the streams model Kingdon (1984).

On the definition of the problem, reported were those elements and factors that adhering to a problem, increase the possibility to define and recognized as a public problem.

Without forgetting that the attention of this problem must be demand by society or a group of this.

As the next item is analyzed the actors in two major divisions: governmental and non governmental actors. (Kingdon, 1984). Which can be found in visible and not visible groups, formed by various members with features, resources and certain peculiarities of high visibility in the case study. The interaction and participation of all actors in the dynamics of the agenda is largely due to the interest that they have to promote their preferences on others. For which, mobilize resources with those who have, with the intention that it be elected its proposal

Kingdon (1984) author of the theoretical basis of the agenda settings, describes this model through the study of three Streams: (1) Problems Stream, (2), Policy Stream (the policy primeval soup), and, (3) Political Stream. Each stream flowing through the system and has criteria and factors peculiar to help the maturation of the same and in which the actors interact within and outside of government to promote its preferences on others. When the time is right to open a "window of opportunity (policy window)", to be coupling or joining these Streams, the author explains the high possibility of generating the expected adjustment in the agenda or the specification of the alternatives.

In the theoretical framework: tourism policy, were analyzed public tourism policies correlated with the theoretical postulates proposed de Velasco (2004). The tourism policy is made a description of the tourist system and its elements. Contains a description of the instruments of public policies proposed by Velasco (2011) and theoretical basis for this research

Through these instruments were analyzed tourist policies from the point of view of the Political Science, including a mention of the policy instruments applied to the Mexican system in tourism by government order. However, following the model of analysis is selected as analysis tools: the instruments of public policy (Velasco, 2011).

This choice is support in the consistency and extent of such classification to sort and organize the vast information that contain the public policies of tourism in Mexico, which was intended to determine the relation of these instruments with the political agenda.

That is to say, in addition to analyzing the formulation of the political agenda of tourism in Solidaridad and know what subjctcs or problems were formed; this research aims to

answer, if this formulation influenced the determination of the instruments of public policies that were approved

Therefore, the beginning of the practical framework, it departed with the second chapter: Analysis of public policies of tourism in Mexico. This chapter contains various sections that following the proposal theory of Velasco (2011) analyze the tourism policies of the three orders of the Mexican government (federal, state and municipal) related with the observation period 2008-2016 of this research, through the instruments of public policy.

The third chapter: the dynamics of the development of the tourism policy agenda in the municipality of Solidaridad, begins with a description of municipality to continue with the analysis of the political agenda-building of tourism in follow-up to the theoretical postulates of Kingdon (1984), which were conducted interviews with actors involved in the obtained interesting facts and that did not help to know the formulation of the agenda and its themes. For which it was obtained a first list of the main problems of tourism in Solidaridad according to the interviews, which were identified by categories of problems and independently analyzed in order to determine which of these issues formed the political agenda. After the analysis in particular of each topic, became an encoding classified by the nature of the content.

The results obtained from the research are contained in Chapter IV: conclusions, which explain the results obtained on tourism in policies, the analysis of the tourism policies through the instruments of public policy, the analysis of the dynamics of formulation of the political agenda and the conformation of the same. Including the final considerations on the influence of the political agenda in the determination of the instruments of public policies that were adopted in the municipality of Solidaridad from 2008 to 2016.

On this research we believe that the analysis of the formulation of political agenda of tourism in Solidaridad by linking it with the instruments of tourism policies, opened an opportunity to observe an interesting picture that reflects the context of the political arena and its actors, the complexity of the tourism system as well as the importance of the definition of the role played by the local government in tourism.

Resumen.

Formulación de la agenda política de turismo en Solidaridad; Quintana Roo, México 2008-2016.

Palabras clave: Agenda, Política turística, formulación de agenda.

La formulación de las políticas públicas implica diferentes fases y etapas que pueden ser descritas cíclicamente, sin que su origen dependa exclusivamente de un único inicio. Este proceso de formulación refleja la interacción de diversos actores dentro y fuera del gobierno en un complejo sistema político. Una de las fases iniciales que considera este modelo heurístico es la formulación de la agenda, objeto de nuestro estudio.

Por la amplitud de la palabra agenda y sus diversos tipos, fue elegida para este análisis la agenda política: listado de temas a los que el gobierno decide prestar atención. La clasificación de la agenda política varía según diversos actores.

En este trabajo de investigación fue seleccionada la clasificación de la agenda política que diferencia entre la agenda gubernamental: los sujetos que están recibiendo la atención y la agenda decisional: lista de temas dentro de las agendas gubernamentales que están por encima para una decisión activa. Subdivisiones de la agenda política. (Kingdon, 1984:4)

El caso de estudio se centró en el análisis de una política pública concreta. Para esto, fue seleccionada la materia de turismo por las características cambiantes, vinculación con diversas materias, cierta volatilidad que pudieran generar factores exógenos así como la notoria importancia para el desarrollo de la comunidad receptora (gobierno local).

La elección de estudiar el gobierno local, para el análisis de las políticas públicas de turismo se apoyo en considerar al territorio como la parte elemental para una congruente planificación turística. (Velasco, 2008). Por lo anterior, se adoptó analizar de las políticas turísticas, la fase de la formulación de la agenda de turismo de un gobierno local. Eligiendo por su trascendencia y notoria proyección al territorio donde se ubica el destino turístico mundialmente conocido como Riviera Maya. Es decir, la formulación de la agenda política de turismo en Solidaridad, Quintana Roo, México del 2008-2016. Usando en esta investigación, como elemento objetivo el análisis de las políticas turísticas a través de los instrumentos de políticas, que al final serán relacionados con la agenda política.

La investigación tiene cuatro capítulos, incluyendo las conclusiones. En el primer capítulo se encuentra el objeto de estudio y marco metodológico y dos apartados del marco teórico: las políticas y política turística. En el segundo capítulo se expone la descripción de Los instrumentos de las políticas públicas de turismo en México y como tercer capítulo se encuentra la Dinámica de la agenda política turística del municipio de Solidaridad y en el Capítulo cuarto se encuentran las consideraciones finales que contienen las conclusiones de la investigación. A continuación, se describirá brevemente el contenido de cada capítulo.

Capítulo Primero se desarrollaron consideraciones teóricas base y elementales de las políticas públicas. Primero se seleccionaron las nociones teóricas que fortalecieran con su exposición el mejor entendimiento de las políticas públicas desde el punto de vista de la Ciencias políticas. Este Capítulo contiene una aproximación de las principales teorías y tipologías de las políticas públicas, así como del proceso de formulación de la agenda.

A su vez, se optó por enfatizar en su segundo apartado los postulados de teorías de decisión. El propósito de estudiar dichos modelos decisionales en esta investigación, sirvió como punto de partida, ya que en la agenda política se eligen unos temas sobre otros y que esta elección implica una toma de decisión de autoridad.

Esta decisión puede ser explicada por varios modelos teóricos. Por lo que, fueron seleccionados y descritos los tres modelos más consolidados: (1) Modelo de racionalidad limitada, (2) modelo incrementalista y (3) modelo bote de basura.

Este apartado puntualiza que no existe un modelo exclusivo que pueda explicar todas las tomas de decisión. Por una parte, al describirlos se relatan las consideraciones y limitaciones que estos poseen para dar una completa respuesta a la dinámica de la formulación de la agenda. Y por otra, se consideró que dichos modelos, en algunas situaciones pueden explicar ciertas decisiones de autoridad sobre la elección de unos temas.

Seguidamente, el marco teórico: Políticas Públicas, finaliza con un análisis general de la agenda que incluye una breve mención de los diferentes tipos, para terminar en el estudio de la agenda política. En este contexto, fueron elegidos tres elementos indispensables: (1) definición del problema, (2) actores y (3) dinámica de la agenda, para explicar el proceso de formulación de la agenda política. Lo anterior correlacionado con los postulados

teóricos considerados por el modelo de las corrientes propuesto por Kingdon (1984). Sustento teórico para el análisis de la formulación de la agenda, de esta investigación.

Sobre la definición del problema, se relataron aquellos elementos y factores que adheridos a un problema, aumentan la posibilidad para que defina y reconozca como problema público. Sin olvidar, que la atención de este problema debe ser demanda por la sociedad o un grupo de esta.

Como siguiente elemento se analizaron los actores en dos grandes divisiones: actores gubernamentales y no gubernamentales. (Kingdon, 1984). Los cuales, pueden encontrarse en grupos visibles y no visibles, formados por diversos integrantes con características, recursos y ciertas peculiaridades de gran notoriedad en el caso de estudio. La interacción y participación de los actores en la dinámica de la agenda se debe en gran medida al interés que tienen en impulsar sus preferencias sobre otras. Para lo cual, movilizan los recursos con los que disponen, con la intención de que sea elegida su propuesta.

Kingdon (1984) autor del modelo de las corrientes y base teórica de la dinámica de la agenda, describe dicho modelo a través del estudio de tres corrientes: (1) Corriente de los problemas, (2) Corriente de las políticas, y, (3) Corriente de lo político. Cada corriente posee criterios y factores peculiares que ayudan a la maduración de las mismas y en las cuales interactúan los actores dentro y fuera del gobierno impulsando sus preferencias sobre otras. Cuando llegue el momento adecuado en el que se abra una “ventana de oportunidades”, de estar acopladas o unidas estas corrientes, el autor explica la alta posibilidad de generar el esperado ajuste en la agenda o la especificación de las alternativas, en el que sean elegidas las preferencias impulsadas por los actores.

En el marco teórico: Política turística, se analizaron las políticas públicas de turismo correlacionadas con los postulados teóricos propuestos de Velasco (2004). De la política turística se realizó una descripción del sistema turístico y sus elementos. Contiene una descripción de los instrumentos de políticas públicas propuestos por Velasco (2011) y base teórica para esta investigación.

A través de dichos instrumentos se analizaron las políticas turísticas desde el punto de vista de las Ciencias Políticas, incluyendo una mención de los instrumentos de políticas aplicados al sistema mexicano en turismo por orden de gobierno. Ahora bien, siguiendo

el modelo de análisis se selecciono como herramientas de análisis los instrumentos de políticas públicas (Velasco, 2011).

Esta elección se apoyo en la congruencia y amplitud de dicha clasificación para ordenar y estructurar la vasta información que contienen las políticas públicas de turismo en México, de los cuales se pretende determinar la relación de dichos instrumentos con la agenda política.

Es decir, además de analizar la formulación de la agenda política de turismo en Solidaridad y saber cuáles temas la conformaron; esta investigación pretende contestar, si esta formulación influyó en la determinación de los instrumentos de las políticas públicas que fueron aprobados.

Por lo anterior, el inicio del marco práctico, partió con el Tercer Capítulo: Análisis de las políticas públicas de turismo en México. Este capítulo contiene diversos apartados que siguiendo la propuesta teoría de Velasco (2011) analizan las políticas turísticas de los tres órdenes del gobierno mexicano (federal, estatal y municipal) relacionados con el periodo de observación 2008-2016 de esta investigación, a través de los instrumentos de las políticas públicas.

El tercer capítulo: La dinámica de formulación de la agenda política turística en el municipio de Solidaridad, inicia con una descripción de municipio para continuar con el análisis de formulación de la agenda política de turismo en seguimiento de los postulados teóricos de Kingdon (1984), para lo cual, fueron realizadas entrevistas a actores participantes en las que se obtuvieron interesantes datos, que nos ayudaron a conocer la formulación de la agenda y de sus temas. Para lo cual, se obtuvo un primer listado de los principales problemas de turismo en Solidaridad de acuerdo a las entrevistas, los cuales fueron identificados por categorías de problemas y analizados de manera independiente para poder determinar cuáles de esto temas conformaron la agenda política. Después del análisis en particular de cada tema, se hizo una codificación clasificada por la naturaleza del contenido. De esta última se desprende el listado de problemas que conformaron la agenda política de turismo.

Los resultados obtenidos de la investigación están contenidos en el Capítulo IV: Conclusiones, en el que explican los resultados obtenidas sobre el turismo en las políticas, del análisis de las políticas turísticas a través de los instrumentos de políticas públicas, el

análisis de la dinámica de formulación de la agenda política y la conformación de la misma. Además de incluir las consideraciones finales sobre la influencia de la agenda política en la determinación de los instrumentos de políticas públicas que se aprobaron en el municipio de Solidaridad del 2008 al 2016.

Sobre esta investigación consideramos que el análisis de la formulación de agenda política de turismo en Solidaridad relacionándolo con los instrumentos de políticas turísticas, nos abrió una oportunidad para observar un interesante panorama que refleja el contexto de las arenas políticas y sus actores participantes, la complejidad del sistema turístico así como la importancia de la definición del papel que juega el gobierno local en el turismo.

CAPÍTULO I.- MARCO METODOLÓGICO Y TEÓRICO

1. OBJETO DE ESTUDIO Y MARCO METODOLÓGICO

Esta investigación se orienta a la observación de los elementos presentes en el proceso de formulación de la agenda política y su influencia en los instrumentos de políticas públicas, como factor clave para el análisis de la política turística del Municipio de Solidaridad.

Lo cual, se pretende lograr con la consecución de los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar las políticas públicas de turismo a través del concepto de los instrumentos de las políticas públicas.
2. Analizar las políticas públicas de mayor jerarquía en turismo, durante el periodo de observación.
3. Analizar la toma de decisión del órgano gubernamental municipal sobre los temas elegidos en materia de turismo.
4. Identificar la participación por grupo de actores gubernamentales y no gubernamentales en materia de turismo municipal.
5. Determinar el mapa de actores que se relacionan en el proceso de construcción de la agenda política de turismo.
6. Determinar el listado de temas que conforman la agenda política en turismo con la información obtenida de la participación de diversos actores relacionados con turismo municipal.

El marco teórico contendrá las reflexiones del campo de las políticas públicas, en especial, las referentes al tema de la decisión y la agenda y sus mecanismos de entrada y salida de la agenda (modelos de decisión de entrada y salida de la agenda) y los aporte sobre política turística a través del análisis de los instrumentos de las políticas públicas e instrumentos de las políticas públicas en México.

En el caso de investigación, primero se estudiarán las políticas públicas en turismo por periodo de mandato y nivel de gobierno, a través de la clasificación de los instrumentos de las políticas turísticas propuesto por Velasco (2011) de los años 2008 al 2016. Lo anterior y debido a la concurrencia de las facultades de las decisiones públicas en la materia turística, se analizaron las políticas en turismo mexicanas del 2008 al 2016 de los tres órdenes de gobierno, a través ya citados instrumentos de las políticas públicas,

mediante la recopilación de literatura gris y diversos documentos públicos y/o oficiales que ayudaron a estructurar la información contenida en dicho apartado.

Por otra parte, para analizar la conformación de la agenda en turismo, se usó el modelo de las corrientes propuesto por Kingdon (1984) para explicar la dinámica de la agenda política, a través de 38 entrevistas realizadas a los actores gubernamentales y no gubernamentales del municipio de Solidaridad relacionados con el turismo. Dichos participantes fueron seleccionados por el muestreo Bola de Nieve, siguiendo la propuesta del modelo teórico base de esta investigación durante el periodo de observación del 2008 al 2016. El contenido de las entrevistas de igual manera, se realizó en base al propuesto por el autor, base del modelo teórico de nuestra investigación. El resultado de ambos análisis se relacionó e incluyó en el apartado de conclusiones de la presente investigación, con el propósito de dar contestación al objeto de investigación sobre el análisis de la agenda política.

Las entrevistas fueron realizadas en el año 2015, la lista de participantes incluye actores gubernamentales y no gubernamentales relevantes para el sector turístico. Para nutrir el listado tomamos de referencia los miembros del Consejo Consultivo de Turismo del Municipio de Solidaridad.

Al respecto, en la entrevista se les preguntaba a quien consideraban se debería realizar esa entrevista y los mismos actores nos iban mencionando a los actores del sector. Los finalmente entrevistados se señalan en el Cuadro 1 en el que se hace mención de su carácter gubernamental o no gubernamental y el periodo de mandato en que intervinieron.

Tabla 1.
Entrevistados en la investigación

NUMERO	ENTREVISTADO	G/NG	PERIODO
1	Tesorero del Municipio de Solidaridad	Gubernamental	2012-2016
2	Tesorero del Municipio de Solidaridad	Gubernamental	2011-2012
3	Secretario de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Viviendo del Gobierno del Estado de Q. Roo. SEDUVI	Gubernamental	2011-2016
4	Coordinador académico de la Universidad de Quintana Roo UQROO Playa del Carmen	Gubernamental	2008-2016
5	Director Asociación de Prestadores de Servicios Acuáticos APSA	No Gubernamental	2001-actual
6	Pdta. Consejo Coordinador Turístico CCT	No Gubernamental	2008-actual
7	Pte. Consejo Coordinador Empresarial de la Riviera Maya CCERM	No Gubernamental	2013-2016
8	Director Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y Alimentos Condimentados CANIRAC	No Gubernamental	2006-actual

9	Vicepresidente de la Asociación de Hoteles de la Riviera Maya AHRM	No Gubernamental	2013-2015
10	Pdte. Colegio de Ingenieros de Solidaridad	No Gubernamental	2013-2014
11	Pdte. Asociación de Chefs	No Gubernamental	2006-2105
12	Director Instituto de Capacitación de Quintana Roo ICATOR, en Solidaridad	Gubernamental	2008-2105
13	Presidente interino del Municipio de Solidaridad	Gubernamental	2012-2013
14	Pdte. Colegio de Arquitectos de Solidaridad	No Gubernamental	2013-2014
15	Director General de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Municipio de Solidaridad	No Gubernamental	2011-2013
16	Delegado en Quintana Roo del Colegio Nacional de Abogados Sede Quintana Roo	No Gubernamental	2012-2105
17	Director de la Asociación de Hoteles de la Riviera Maya	No Gubernamental	2003-2105
18	Director de Turismo del Municipio de Solidaridad	Gubernamental	2008-2011
19	Pdte. Nacional de Asociación de Servicios Especializados de Protección Civil ASEPROC	No Gubernamental	2012-actual
20	Coordinador académico de la Universidad de Quintana Roo UQROO Playa del Carmen	Gubernamental	2014-2015
21	Rector de la Universidad Tecnológica de la Riviera Maya UTRM	Gubernamental	2012-actual
22	Pdte. Agencia de Viajes de Quintana Roo AMAV	No Gubernamental	2012-actual
23	Pdte. Asociación Amigos de Sian Kaan ASK	No Gubernamental	2006-actual
24	Director del Fideicomiso de Promoción Turística de la Riviera Maya FPTRM	Gubernamental	2010-actual
25	Director de Planeación y Proyección Turística de la Dirección General de Turismo	Gubernamental	2011-2013
26	Regidor y Pdte. de la Comisión de Turismo y Ecología de Solidaridad.	Gubernamental	2008-2011
27	Director General de Ordenamiento Ambiental y Urbano del Municipio de Solidaridad.	Gubernamental	2013-2016
28	Pdte. Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y Alimentos Condimentados CANIRAC	No Gubernamental	2008-2012
29	Pdte. de la Cámara Nacional del Comercio en Solidaridad CANACO	No Gubernamental	2011-2013
30	Pdta. de la Cámara Nacional del Comercio en Solidaridad CANACO	No Gubernamental	2008-2011
31	Vicepresidenta de la zona sureste el Colegio Nacional de Cirujanos dentistas CNCD	No Gubernamental	2012-2014
32	Directora General de Turismo del Municipio de Solidaridad	Gubernamental	2011-2013
33	Directora General de Turismo del Municipio de Solidaridad	Gubernamental	2013-2016
34	Presidente Municipal de Solidaridad	Gubernamental	2013-2016
35	Presidente Municipal de Solidaridad	Gubernamental	2011-2012
36	Oficial Mayor del Municipio de Solidaridad	Gubernamental	2012-2016
37	Pdte. Cámara Nacional de Comercio en Solidaridad CANACO	No Gubernamental	2013-actual
38	Director General de Seguridad Pública y Transito Municipal.	Gubernamental	2007-2015

Fuente: Elaboración propia con datos de las 38 entrevistas.

Los resultados obtenidos en esta investigación fueron incluidos en el apartado de conclusiones, que concisamente incluye en primer término una breve descripción de la información final obtenida en los instrumentos de políticas públicas de Solidaridad. Sobre

la dinámica de formulación de la agenda política se desarrollan los elementos encontrados, además de determinar cuáles fueron los temas que la conformaron. Para después continuar con la posible influencia que pudiera existir en la determinación de los instrumentos de las políticas públicas en turismo de Solidaridad, de acuerdo a los resultados encontrados en dicho análisis.

2. MARCO TEÓRICO. POLÍTICAS PÚBLICAS

El desarrollo del análisis de las políticas públicas se ha ido conformado según diferentes nociones: pluralistas (el grupo como unidad básica del análisis), estratificadas (relación simple entre el estatuto social y el poder) o elitistas: (distribución del poder inherentemente jerárquica) etc., (Lowi 1989; en Aguilar, 1992) que las analizan desde perspectivas y estructuras diferentes, desarrolladas en un sistema político dinámico y complejo. Para Aguilar (1992:71) en un sentido amplio, el análisis de las políticas públicas se puede observar como un *“tipo de análisis que genera y presenta información con el fin de mejorar la base en la cual descansan los juicios de los decisores de políticas.”*

El auge de la diversidad de estudios inicia al tiempo del desarrollo del conocido Estado de bienestar caracterizado por el aumento de las tareas asumidas por los mismos para *“garantizar el crecimiento económico y social, la plena ocupación, la reducción de la incertidumbre”* (Dente & Subirats, 2014:42) en una época contemporánea. Actualmente la complejidad del sistema político, viene acompañada de las peculiaridades de un mundo altamente globalizado, con una presencia tecnológica importante, además de la multiplicación de actores que por ende impactan en la conformación de las políticas públicas.

Para Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone la política pública es: *“una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos- cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actor formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivos), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiados finales)”* (Subirats et al, 2012:38).

Para Kingdon es el “*conjunto de procesos que incluye al menos el ajuste de la agenda, la especificación de alternativas de las cuales una elección será tomada, una elección de la autoridad entre aquellas alternativas especificadas y la implementación de la decisión*” (Kingdon, 1984:3).

La política pública en esta investigación será definida como “*cauce de acción impulsado por un gobierno legítimamente elegido en ocasiones junto con otros actores no gubernamentales, especialmente movimientos vecinales y sociales con el fin de alcanzar diferentes objetivos relacionados con un sector o un espacio territorial concreto.*” (De la Fuente & Velasco, 2012:40) en la que los actores, a través de las mismas, tienen la capacidad de acción para transformar y mejorar su entorno. Este proceso de acción al encontrarse en un conjunto de sistemas que la afectan, la convierte en un proceso de interacción.

Además de pluralidad de nociones y definiciones, también se han creado diferentes tipologías que ilustran la complejidad del proceso de formulación de las políticas públicas en la que variables como el grado de coerción (Lowi, 1964) o la influencia que producen las circunstancias del entorno sectorial que impactan -costes–beneficio- (Wilson, 2006) pueden conducir a diversas clasificaciones.

A. Tipologías de la Políticas Públicas

Una de las más exitosas taxonomías de las políticas, fue propuesta por Lowi al elaborar un esquema de análisis utilizando como criterio discriminatorio el grado de coerción y estableciendo tres categorías funcionales: (1) distribución: (Unidad política primaria: individuos, empresa, corporación; Estructura de poder: elites no conflictivas con grupos de apoyo; Relación entre unidades: intereses no compartidos, no interferencia mutua, intercambio de favores y apoyos.) (2) regulación: (Unidad política primaria: grupos; Estructura de poder: pluralista, multipolar, teoría del balance; Relación entre unidades: coaliciones, intereses compartidos, negociaciones;) y (3) redistribución: (Unidad política primaria: asociaciones; Estructura de poder: elites en conflicto; Relación entre unidades: asociaciones cúpula”, afinidades ideológicas y de clase.) (Lowi;1989 en Aguilar 1992:115).

Tabla 2.

Tipología de Políticas Públicas de Lowi.

	Coerción pública sobre los afectados.	Coerción pública sobre el entorno de los afectados.
Coerción pública directa	<p>Políticas Distributivas.</p> <p>Descripción: Atienden directamente a la persona que lo necesite, concediéndoles o no, algún tipo de autorización o prerrogativa.</p>	<p>Políticas Constitutivas.</p> <p>Descripción: Regulan la conducta de los individuos. Están dirigidas un grupo objetivo que en caso de incumplimiento se le impondrá una sanción.</p>
Coerción pública indirecta	<p>Políticas Reglamentarias.</p> <p>Descripción: Regulan cierta conducta de los individuos. Están dirigidas un grupo objetivo que en caso de incumplimiento se le impondrá una sanción.</p>	<p>Políticas Redistributivas.</p> <p>Descripción: Redistribuyen los recursos públicos a la ciudadanía, quien se le aplican directamente.</p>

Fuente: Lowi (1964, citado en Harguindéguy, 2013:28)

En estas categorías se podrían encuadrar cualquier política gubernamental. Las políticas se desarrollan en cada arena con su propia estructura política, proceso y relación de participantes; su lógica no siempre nos explica las decisiones, por el contrario las decisiones también nos pueden explicar los acuerdos políticos que se toman en el sistema y que impactan en el individuo a quien será aplicable cuando recaiga en el supuesto público y por ende obligatorio.

Por su parte, los criterios de clasificación de las políticas son muy variados y podemos dividirlos en razón de su naturaleza, el tipo de autoridad, el objeto, hacia quienes son dirigidas o incluso desde su grado de coerción, entre muchas otras.

B. Fases de las Políticas Públicas.

Mientras avanzaba la investigación de las políticas públicas, los estudiosos empezaron a cuestionarse sobre la toma de decisiones de los decisores públicos, la efectividad de sus acciones y decisiones político-administrativas, como de los recursos públicos utilizados para su atención.

Así es como se llega a los elementos básicos de las políticas públicas: definición del problema, decisión, actores, implantación, terminación y evaluación. (Velasco, 2004:30) Elementos que podemos encontrar distribuidos en las fases y nociones que han ido ilustrando el análisis de esta ciencia. Aunque en su conjunto no se ha logrado definir una noción de políticas públicas totalmente aceptada que de explicación a este complejo proceso, el estudio de este conjunto de elementos ha logrado ser base de innumerables investigaciones que construyen un cuerpo teórico y abren diferentes perspectivas al estudio de esta materia.

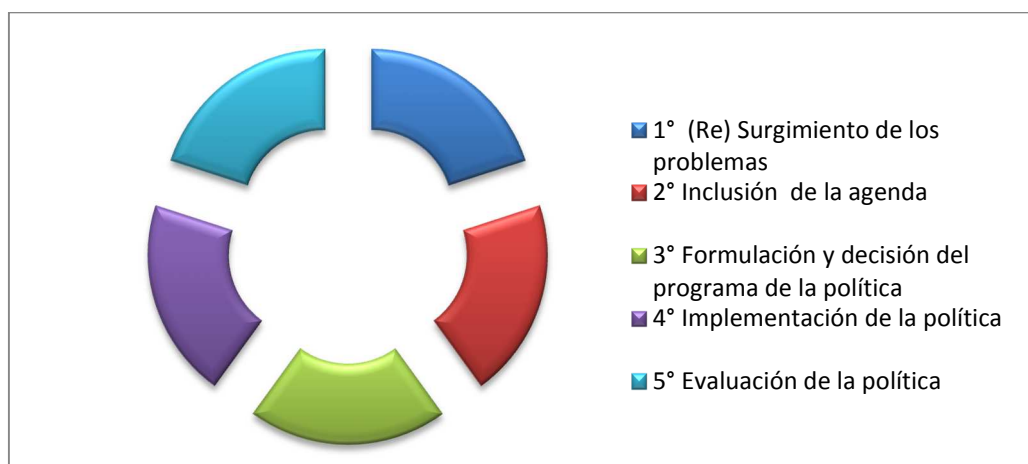
Al igual que la tipología de las políticas públicas, las fases o etapas son numerosas y su contenido atendiendo a los elementos básicos varía dependiendo del autor. Concurriendo una posibilidad académica y teórica de elegir dentro de la pluralidad de esquemas, la que nos ofrezca una mejor explicación al proceso de las políticas.

El enfoque heurístico (o textbook approach) ha sido un instrumento analítico usado para fines de orden y organización, que de explicación al proceso de las políticas. Como antecedente de este modelo podemos mencionar a Laswell, padre de la Ciencia de las Políticas Públicas, quien lo formuló a través de siete fases: inteligencia, recomendación, prescripción, innovación, aplicación, terminación y evaluación (Laswell, 1956 en Albaladejo, 2014: 27). El modelo cíclico de Laswell ayudó a orientar el análisis de las políticas públicas, haciendo hincapié en la toma de decisiones.

Este modelo ha servido como herramienta de estructura y ordenación en la construcción de enfoques académicos sobre el conocimiento y comprensión del proceso de las políticas, pero recibió severas críticas por su imposibilidad de dar cuenta del proceso real, al ser extremadamente racional, lineal y simple. Aunque logró establecer las etapas o fases del ciclo de las políticas públicas, expuestas en el siguiente gráfico: (Subirats, Knoepfel, Laurue, Varone, 2012: 44).

- 1) Surgimiento de los problemas.
- 2) Inclusión de la agenda.
- 3) Formulación y decisión del programa de la política.
- 4) Implementación de la política.
- 5) Evaluación de la política.

Grafico 1.
Ciclo de una política pública



Fuente: Elaboración propia con datos de Subirats et al.; 2012.

De este modelo heurístico, existen innumerables adaptaciones y propuestas teóricas que intentan explicar el ciclo de las políticas públicas. Anderson elaboró una clasificación del proceso en: identificación del problema y formación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación. (Aguilar, 1993:16).

Subirats et al., a su vez, explican el proceso de formulación en cuatro fases de las que resultan seis productos: (Subirats et al.; 2012: 115-116).

(1) Inclusión del problema público a resolver en la agenda gubernamental – Producto 1: definición política del problema público (DP)- (2) la programación legislativa y reglamentación de la intervención pública (con las decisiones pertinentes) – Producto 2: programa de actuación político administrativa (PPA), Producto 3: acuerdo e actuación político administrativa (APA)- (3) la implementación del programa político administrativo a través de planes de acción y de los actores formales que resulten de ellos -Producto 4: Planes de acción (PA), Producto 5: Actos de implementación (outputs)- y finalmente (4) la evaluación de los efectos generados (impactos) – Producto 6: enunciados evaluativos acerca de los efectos (impactos y outcomes)-.

Para Lindblom “*la política no se hace de una vez por todas, se hace y rehace sin cesar. La elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que van también cambiando a luz de nuevas consideraciones.*” (Lindblom, 1979 en Aguilar, 1992:215).

Ahora bien, esta diversidad de nociones, tipologías, definiciones, son estudiadas a través diversas teorías o modelos que pueden ser analizados. Para Majone (1978) el análisis de las políticas se puede explicar a través del enfoque artesanal, con la adecuación del esquema de Aristóteles, propone cuatro causas: (1) material, (2) eficiente, (3) formal y (4) final, a través de *“categorías (datos, información, herramientas, evidencia, argumento) que son aplicables a cualquier tipo y estilo de análisis, así retrospectivo como prospectivo, descriptivo como prescriptivo, argumentativo como “científico”*¹. (Majone 1978 en Aguilar, 1992:356). Para Meltsner (1972) a través de categorías -(1) actores, (2) motivaciones, (3) creencias, (4) recursos, (5) sitios y (6) intercambios-) es posible realizar un análisis de la política pública deseada². (Meltsner 1972, en Aguilar; 1992:374)

También se puede realizar un análisis de las políticas o en su caso un análisis para las políticas, a través de condiciones descriptivas de cómo se van desarrollando y prescriptivas para medir efectividad de los medios utilizados en su atención, respectivamente. A su vez, podemos dividir el análisis de las políticas por nivel macro (una política en un sistema), por el nivel micro: (por elementos básicos) y nivel meso (política concreta)³. (Velasco, 2011)

Sobre esta diversidad de elementos, hemos seleccionado como base de esta investigación el estudio de la agenda política y su dinámica. Para Elder y Cobb, la definición de la agenda política contribuye a determinar la elección política y la realidad a la que impactará *“las decisiones que se adopten durante el proceso de formación de la agenda tienen consecuencias muy profundas, en el sentido de que pueden afectar la vida de las personas e influir en su interpretación de la realidad social”*⁴. (Elder y Cobb, 1984 en Aguilar, 1993:78)

¹ Aguilar comentó que este artículo fue publicado originalmente con el título "The Uses of Policy Analysis", en *The Future and the Past: Essays on Programs*, Russell Sage Foundation, 1978. Traducción al español de Jonathan Molinet

² Aguilar comentó que este artículo fue publicado originalmente con el título "Political Feasibility and Policy Analysis", en *Public Administration Review*, no. XXXII" 1972, pp. 859-867. Traducción al español de Gloria Elena Bernal.

³ Información obtenida en Velasco (2011) la política turística. una arena de acción autónoma, 955 cuadernos de turismo, 27: 953-969.

⁴ Aguilar comentó que este artículo fue publicado originalmente con el título "Agenda-Building and the Politics of Aging", en *Policy Sciences Journal*, vol 13, no. 1, 1984. Traducción al español de Alva Senzek.

En la actualidad existen infinidad de estudios y enfoques que van orientados a dar una posible explicación al proceso de formulación de la agenda. En la realidad, la línea que distingue la formulación de la agenda de la toma de decisiones es muy delgada. Además, la elección de unos temas sobre otros en la agenda política, se toma a través de una decisión de la autoridad.

Por lo que, los modelos de decisión también explican en los modelos de entrada y salida de la agenda. Y por otra parte, es posible que en ocasiones el gobierno elija un tema y al mismo tiempo ya haber decidido como será atendido.

Se puede mostrar la complejidad del proceso, de acuerdo a lo explicado por Harguindéguy (2013) *“al hablar de políticas públicas en política es que una institución político-administrativa (donde lo político es poder) desarrollará una acción o decisión para la atención de un problema público con la interacción actores dentro y fuera del gobierno que impulsan sus preferencias para ser elegidas sobre otras”*.

Distinguiendo 1) política, de 2) políticas y 3) lo político (Harguindéguy, 2013:23):

- 1) Política: juego de poder de los actores (alianzas y conflictos).
- 2) Políticas: políticas públicas ó acción pública (soluciones específicas de problemas públicos).
- 3) Político: arquitectura institucional (institución política).

La formulación de las políticas públicas como algo político fue observado por Lindblom más que un proceso de interacción, como uno de acción. La toma de decisión en las políticas, aunque buscan perseguir el interés público para dar solución los problemas de las personas, se muestra siempre discrepante en alcanzar el óptimo absoluto. Porque atendiendo un problema público no se beneficia al interés general o a la totalidad de la población, además de su incapacidad para atender todos los problemas, porque no todos tienen los mismos problemas, valores o intereses, siendo los problemas infinitos pero los recursos finitos. Discrepancia que genera la movilización de los actores, que compiten en el proceso de las políticas públicas en busca que sus preferencias sean atendidas sobre otros.

La complejidad del proceso y la separación por fases o etapas es complicada. Un ejemplo se da en el caso, entre la fase de la agenda y la decisión, donde ambas se pueden llegar a presentar en el mismo acto. Ya que, resulta difícil conocer con precisión el momento en

que termina la formulación de la agenda e inician la deliberación de un asunto; en sí, la línea que divide a estas dos fases del proceso de formulación es casi imperceptible. (Nelson, 1978 en Aguilar, 1993: 111) Lo que dificulta el análisis del proceso y la homogeneidad de criterios universalmente aceptados.

Para explicarlo recordaremos que en la realidad, las políticas públicas en pocos casos se logran ver problemas buscando soluciones, es más común encontrar soluciones buscando problemas o instituciones buscan temas en que trabajar. Otras veces se desarrollan a partir de otra política y de un problema ya reconocido, continuando simplemente la evolución de la misma, incluso pudiendo desconocer la razón que dio origen a la primera. Por otra parte, cuando aparece un problema nuevo para atender, el decisor público en la toma de decisión en ocasiones suele no tener muy claras las metas y objetivos desde su inicio, estableciéndolas en el transcurso de su implementación. También se puede plantear desde su inicio la falta de solución buscando únicamente mejorar la situación planteada e incluso propiciar que este mejoramiento brinde un equilibrio entre las demandas y preferencias de los diferentes actores interesados, entre otros supuestos.

La formulación de la agenda implica elecciones, por lo que puede ser entendido como *“proceso de toma de decisiones.”* (Elder & Cobb, en Aguilar, 1993: 81) Continuando con este enfoque, nos adentraremos en conocer un poco más sobre la decisión en política como parte del análisis de los modelos de decisión de entrada y salida de la agenda política objeto de nuestra investigación.

C. Teorías de la decisión

Decisión proviene del latín *decidere* cortar, resolver que significa formar juicio resolutorio sobre algo dudoso o contestable (Diccionario de la Real Academia Española [RAE], 2016). El estudio de las decisiones se refiere a la identificación criterios y procesos para seleccionar opciones; los cuales, que han sido aplicados a la investigación de los sistemas políticos (Dente & Subirats, 2014: 26). Para Laswell (1971), las ciencias de políticas se ocupan del *“conocimiento del y en el (knowledge of and in) proceso de toma de decisiones en el orden público y civil.”*⁵ (Laswell, 1971 en Aguilar, 1992: 105)

⁵ Aguilar en su obra hace la aclaración que la obra de Laswell fue Publicada originalmente con el título "The Emerging Conception of the Policy Sciences", in *Policy Sciences*, n. 1, pp.3-14, 1971. Traducción al español de María del Carmen Roquetif.

Entendiendo por decisión al *“resultado de la confluencia no casual pero tampoco enteramente previsible y controlable de cuatro "corrientes", cada una de las cuales tiene diversa lógica y dinámica: los problemas, las soluciones, los actores participantes y las oportunidades de elección.”*(Aguilar, 1992: 39) En la teoría de decisiones una decisión: *“es una elección o juicio, realizado con base en los datos disponibles, entre cursos de acción bien definidos y cuyas consecuencias en varios "estado de la naturaleza" se comprenden razonablemente bien.”* (Majone en Aguilar, 1992:346), entre otras.

La decisión de política, se entiende como: *“los procesos de elección entre varias alternativas de solución en relación con un problema colectivo y por lo tanto la transformación de los modos mediante los cuales se esté afrontando.”* (Dente & Subirats, 2014:35-40). Por lo anterior, la decisión de política *“se produce cuando un asunto ha sido convertido en problema y este problema ha entrado en la agenda política”* (Harguindéguy, 2013:61).

La decisión de política cuenta con elementos esenciales: *“(1) implica un acto de voluntad y (2) la existencia de alternativas. Si no existe ese acto, y no existen esas alternativas, no hay decisión. (3) el proceso a través del cual se ha llegado a la elección final ósea la secuencia de acciones y de decisiones elementales que han acabado determinando su contenido y (4) debe comportar al menos una potencial transformación o un cambio en el mundo que nos rodea.* (Dente & Subirats, 2014:35-37)

El concepto de la decisión ha sido analizado por diversos autores a través de modelos. Los más consolidados son la racionalidad limitada (Herbert Simon), incrementalismo (Lindblom), o el llamado “modelo del bote basura” (March, Cohen y Olsen) entre otros. La variedad de modelos nos señala que en la realidad no existe una única forma en la que se toma la decisión de política. Estos modelos decisionales son una *“construcción analítica que establece los elementos esenciales del proceso de toma de decisiones. O sea, -el decisor-, sus recursos cognitivos, las actividades de búsqueda de las soluciones, las modalidades y criterios de la decisión y sobre todo [...] las relaciones que existen entre esos diversos elementos.”* (Bobbio, 1996, p.13 citado en Dente & Subirats, 2014:53).

a) El modelo de racionalidad limitada

Hebert Simon autor del término racionalidad limitada, muestra que en comparación con el modelo racional –*identificar el problema, analizarlo, definir objetivos, elaborar soluciones alternativas, evaluar propuestas en función de sus ventajas e inconvenientes e elegir una propuesta*- (Harguindéguy, 2013:52-53)-, en la toma de decisiones basadas en modelo de racionalidad limitada, el decisor tendrá la intención de mantener una postura coherente y minimizada por límites cognitivos del hombre: (Simon, 1947 en Dente & Subirats, 2014: 57).

- Tener un conocimiento limitado de las alternativas disponibles.
- Poseer una capacidad intelectual limitada (hay un límite en el número de cuestiones o de aspectos de una misma cuestión en los que uno es capaz de pensar simultáneamente).
- Disponer de una memoria limitada.
- Disponer de una capacidad de atención limitada (el tiempo que cada uno puede dedicar a la solución de un problema decisional no supera un cierto umbral).
- Estar sujeto a costumbres y rutinas.

Simon, distingue la toma de decisiones entre problemas nuevos y los ya definidos, considerando que el modelo de racionalidad limitada puede ser dar respuesta a las decisiones tomadas por las organizaciones o instituciones, cuando se trate de nuevos problemas es decir, “-*busca caminos de decisión satisfactorios o suficientemente buenos sobre la base de los criterios y de las informaciones de las que dispone evitando fijarse objetivos de optimización absolutos...*” (Dente y Subirats, 2014: 56-57). En el caso de problemas ya definidos, las instituciones los determinaran por procedimientos operativos estándares. (Dente y Subirats, 2014: 56-58).

Sin embargo, aun cuando el modelo de racionalidad limitada, intenta explicar el contenido de las decisiones tomadas en un sistema institucional complejo, en la realidad existen críticas sobre su aplicación en situaciones confusas en la aparición de un problema o situación totalmente desconocida, donde mayormente prevalecen las limitaciones cognoscitivas del hombre, en especial la información incompleta y la capacidad limitada de tratamiento de la información del ser humano (Harguindéguy, 2013:72).

Para Dente y Subirats el modelo de racionalidad limitada tiene un valor prescriptivo: *“propone detener el proceso de búsqueda de las alternativas en cuanto aparece una opción que se considere satisfactoria”* y un valor descriptivo y explicativo: *acepta que la elección del decisor pueda no solo no ser la mejor posible en absoluto, sino que pueda estar basada en análisis incompletos o incluso erróneos.”* (Dente & Subirats, 2014:57)

Para Kingdon este modelo no es muy apegado a la realidad, recordando las limitaciones de conocimiento y comprensión que poseen aquellos quienes toman las decisiones. A su vez, coincide con la posible aplicación de este modelo en decisiones con estructuras unitarias, pero expone su complejidad para explicar el ajuste de agenda y especificación de alternativas presente en el modelo de las corrientes que propone (Kingdon, 1984:78).

Las principales críticas a este modelo coinciden en su inoperatividad y lejanía con la realidad, al no reflejar el contexto político y sus limitaciones. Ya que, como se ha mencionado anteriormente, en las políticas públicas los actores que intervienen en los procesos de decisión, no siempre son racionales, ni cuentan con el suficiente tiempo. En otras ocasiones no se tienen bien definidas las metas u objetivos o incluso se encuentran primero las soluciones y después el problema. Por lo que la toma de decisiones del modelo racionalidad limitada, podría ser posible dependiendo de la existencia y conocimiento del tema o cuestión y su descripción se explicaría más en decisiones unipersonales, en las que no intervienen una multitud de actores en la toma de decisiones colectivas, que buscan anteponer su preferencia a los intereses de otros.

b) El modelo incrementalista.

Supone la escalonada evolución de las propuestas y acción pública que en ocasiones usan los decisores públicos para la toma de decisiones, a través de graduales cambios incrementales. El inicio del modelo incremental, data del año 1959 con la publicación del citado artículo Lindblom *“The Science of Muddling Through”*⁶. En dicho artículo explica coherentemente la diferencia de la toma de decisión pública entre el modelo racional exhaustivo y sobre aquellas tomadas a través de comparaciones limitadas sucesivas, propuesta del modelo incremental (relacionadas de manera muy cercana a las políticas conocidas) (Lindblom, 1959 en Aguilar, 1992).

⁶ Aguilar comenta que este artículo fue Publicado originalmente con el -título "The Science of Muddling Trough", en *Public Administration Review*; no. XXXIX, 1959, pp. 3417-336. Traducción al español de Margarita Bojalil.

El modelo de comparaciones sucesivas limitadas presenta las siguientes características: (Lindblom, 1959 en Aguilar, 1992: 216)

1. *La elección de metas voluntarias y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrla no son distintas una del otro sino que están estrechamente interrelacionados.*
2. *Los medios y los fines no son distintos, el análisis de medios y fines con frecuencia es inadecuado o limitado.*
3. *La prueba de la buena política es normal que varios analistas normalmente estén de acuerdo con una política (sin que estén de acuerdo que es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos.)*
4. *El análisis es drásticamente limitado:*
 - a. *No presta atención a posibles consecuencias importantes.*
 - b. *No presta atención a potenciales alternativas políticas importantes.*
 - c. *No presta atención a valores afectados importantes.*
5. *Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría.*

El incrementalismo considera que los decisores públicos, cuando enfrentan cuestiones complejas, basan sus decisiones en experiencias pasadas, realizando cambios ligeros a las políticas anteriores. Para Lindblom “*las democracias cambian sus políticas casi siempre a través de ajustes incrementales, no se mueven a grandes saltos*” (Lindblom, 1979 en Aguilar, 1992:215). Aquellos que toman las decisiones públicas, tienden a disminuir la complejidad de los problemas o cuestiones presentadas través de la simplificación, dada las importantes limitaciones en cuestión recursos, jurisdicción y competencia que generalmente presentan para su atención y, en ocasiones, incluso partiendo de su incapacidad para dar solución.

Este modelo pretende explicar que existen en política cuestiones que se eligen considerando las políticas y acciones que previamente implementadas reflejan una aparentemente estabilidad y buena aceptación, con poca confrontación o choque. Tomando la decisión de adecuar en todo caso pequeños ajustes a través de moderados pasos, donde no es necesario analizar con precisión todos los cambios, ni establecer nuevamente metas y objetivos ya conocidos, para que se pueda mantener la conducta deseable incorpora el pasado a la teoría.

Dror (1964) precisa que para que se pueda de dar adecuadamente este modelo es necesario la presencia de tres condiciones: *-(1) resultados satisfactorios, (satisfactorios para los decisores y para los estratos sociales afectados por la medida) para que se pueda considerar que los cambios marginales aportan una tasa aceptable en la mejora de los resultado; (2) no debe variar mucho la naturaleza de los problemas y (3) debe permanecer constante la disponibilidad de los medios para atender los problemas*⁷.- (en Aguilar; 1992:257). Estos cambios incrementales además de las condiciones, si se incluye en una política favorecida de una relativa estabilidad social, se aumentan las probabilidades para su consecución.

Para Dente y Subirats el modelo incrementalista acertadamente analiza el proceso de la toma de decisiones, mismo que explican como un análisis de las políticas y al que no consideran no incluye la interacción de todos los actores, aunque resaltan la consideración del consenso (Dente & Subirats, 2014).

Kingdon en el trabajo de campo que realizó sobre el ajuste de la agenda y la especificación de las alternativas, encontró que cuando se referían a aquellos programas que manutuvieron una aparente estabilidad sin grandes controversias, los decisores públicos explicaron la toma de decisiones en base al modelo incrementalista: *“había cambios pero ellos procedían gradualmente, pieza por pieza”* (Kingdon, 1984:79). Incluso cita a este modelo decisional *“como una estrategia que puede usarse para manipular los resultados”* (Kingdon, 1984:79). Además de considerar el conservadurismo y la resistencia al cambio que generalmente presentan aquellos quienes tomas las decisiones públicas.

Lo anterior, en efecto, se puede ver como una estrategia real, para la toma de decisiones, pero resulta incapaz de dar explicación a todas las decisiones tomadas en políticas públicas toda vez, que el precedente de este modelo lo genera la estabilidad y conocimiento del problema o cuestión previamente implementada, factores que no siempre encontramos en las fases y etapas del proceso.

⁷ Aguilar comenta que este artículo fue publicado originalmente bajo el título "Muddling Through, 'science' or inertia?" en *Public Administration Review*, vol. 24, 1964. Traducción al español de Margarita Bojalil.

Por su parte, Lindblom en el artículo *“todavía tratando de salir del paso”* describe el significado básico del incrementalismo como: *un patrón de comportamiento político*⁸. *Se trata del cambio político que ocurre a pasos pequeños sin (importar el método de análisis)* (Lindblom, en Aguilar, 1992:229).

Kingdon (1984) en su trabajo de campo incluye dentro de sus consideraciones un apartado para el análisis del ajuste de la agenda y especificación de alternativas en las políticas públicas, desde un enfoque incremental. Para lo cual, distinguiendo entre el ajuste de agenda y la especificación de las alternativas, encontró que los cambios incrementales más frecuentes se dan en la especificación de las alternativas y por otra parte cambios no incrementales o discontinuos se encuentran más en el ajuste de la agenda (Kingdon, 1984:79-83).

Sobre lo antes mencionado, consideramos que en muchos casos, los temas de agenda pueden permanecer continuos en la agenda política, con una solución simple o poco compleja o conocida, siendo explicable la toma de decisión incremental con relación a los cambios graduales que presentan las alternativas o para efectos de esta investigación que se pudieran encontrar en los instrumentos de políticas públicas (Véase el Capítulo I).

Este modelo, sin embargo, no podía explicar un cambio abrupto en la entrada y salida de temas de la agenda política, ni la pugna entre las preferencias e intereses de los actores respecto los nuevos problemas, cuestiones y/o alternativas que se van desarrollando en el complejo sistema político. Por lo que este modelo explica una parte de como se toman las decisiones en la agenda, pero no da explicación a toda la dinámica y proceso de formulación.

c) El Modelo Bote Basura

Cohen, March y Olsen (1972) proponen un nuevo modelo de toma de decisiones al que llamaron metafóricamente “bote de basura”. Esta propuesta describe las organizaciones como “anarquías organizadas” caracterizadas por tres propiedades generales: (1) preferencias problemáticas: las preferencias no tienen una estructura coherente, es decir cuando las personas tienen poco definidas sus preferencias o incluso cuando los actores en

⁸ Aguilar señala que el artículo de Lindblom fue publicado originalmente con el título "Still Muddling -not yet Through", en *Public Administration Review*, no. XXXIX, 1979, pp. 317-336. Traducción al español de Margarita Bojalil,

la organización, las tienen bien establecidas y su ajuste o adecuación podría generar un posible desacuerdo; (2) tecnología poco clara: los actores dentro de la organización no tienen conocimiento sobre la solución que hay que implementar para acabar un problema; y, (3) participación fluida: constante participación de los actores que integran las organizaciones. (Cohen, March y Olsen, 1972 en Romo, 2011).

Dichas características impactan la decisión, resultando esta la consecuencia de cuatro elementos:

(1) problemas: preocupaciones ó demandas de la sociedad; variable: (un flujo de problemas) entrada de tiempo requerimiento de energía y estructura de acceso, (2) soluciones: tiene que ser generada por una persona; variable: (tasa de flujo de las soluciones) energías potenciales de decisión para determinar la solución del problema (energía efectiva); (3) participantes: entrada y salida de participantes con elecciones propias; variable (un flujo de energía de los participantes) serie de tiempo de energía disponible que pueden imprimir a la organización; y, (4) oportunidades de elección; variable (flujo de elecciones): entrada de tiempo y estructura de decisión. (Cohen, et al. 1972, en Romo, 2011).

Los autores entienden como organización a *“una colección de elecciones buscando problemas, temas y sentimientos buscando situaciones de decisión en las cuales puedan ser ventilados, soluciones buscando temas de los cuales puedan ser respuesta, y tomadores de decisiones buscando trabajo”* (Cohen et al., 1972 en Romo, 2011:252).

En esta propuesta los actores (participantes) vierten en cada “cubo o corriente” sus propios problemas (tema/cuestión) y soluciones (alternativa). Y el momento (oportunidad de elección) para seleccionar (tema/cuestión ó alternativa), se da como resultado de la combinación de las cuatro corrientes unidas en un solo recipiente llamado “bote de basura” Las cuatro posturas, poseen cierta autonomía y paralelamente se encuentran interrelacionadas sobre el producto final, influenciadas en gran medida por la carga de energía que cada una pudiera presentar.

Sobre la cuestiones de agenda, este modelo ayuda a reflejar la complejidad de las organizaciones en las que el resultado de la elección dependerá del nivel de influencia, uso de recursos y participación que hayan tenido los actores en cada postura, que una vez interrelacionadas pueden incidir una decisión de cambio de la agenda pública y sobretodo

que ayudo a la conformación del modelo de las corrientes, modelo base para la explicación de la dinámica de la agenda de esta investigación.

D. La agenda

Agenda proviene del latín *agenda* 'lo que ha de hacerse', (RAE, 2016). Posee una multitud de acepciones usadas en numerosas materias. a su vez y atendiendo al estudio de las ciencias políticas, nos encontramos con diversos tipos de agenda: (1) *agenda: pública* (ó agenda sistémica -según Elder y Cobb (en Aguilar, 1993:83)-) *-agrupa los temas más relevantes para el público-*(2) *agenda de los medios - también llamada mediática- el análisis se suele realizar haciendo un recuento de los medios-;* y, (2) *la agenda política –lista de problemas públicos a los que el gobierno tiene que dar una solución* (Harguindéguy, 2013:52-53).

Esta investigación tiene por objeto de estudio la agenda política la cual será entendida como agenda de gobierno para Aguilar, quien la define como “*conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción*”. (Aguilar, 1992:29)

Algunos autores consideran que el crecimiento de la agenda política y sus diversos contenidos se debió por tres factores, los cuales fueron desarrollados a través de sus diferentes enfoques: “*el crecimiento económico* (analistas del crecimiento económico) *el ciclo y la trayectoria de los asuntos o cuestiones* (conflictos entre grupos de interés), y *el comportamiento de las organizaciones* (escuela organizacional)⁹. (Nelson, 1978 en Aguilar, 1993: 107-109)

La presente investigación hará referencia a clasificación de agenda política propuesta por Kingdon (1984) quien “*la subdivide en función de si el gobierno actúa o no entre la agenda gubernamental. y la agenda decisional*” (Harguindéguy, 2013:54).

Entenderemos por agenda gubernamental el “*listado de temas sobre el cual, los decisores y los de alrededor prestan atención*” y por agenda decisional: al “*listado de temas dentro de las agendas gubernamentales que están por encima para una decisión activa*”. Siendo afectadas ambas agendas por diferentes procesos (Kingdon, 1984:4).

⁹ Aguilar comentó que este artículo fue publicado originalmente con el título "Setting the Public Agenda", en *The Policy Cycle*, J. Mayy A. Wildavsky, edits., Sage Publicauons, Beverly Bilis-Londres, 1978. Traducción al español de Alva Senzek.

Para Kingdon, para que los temas que se encuentran en la agenda gubernamental tengan una mayor posibilidad de pasar a la agenda decisional, aumenta con el acoplamiento de tres corrientes –problemas, políticas y político- que más adelante describiremos.

Para explicarlo, dentro de un sistema político, podemos encontrar temas que por su naturaleza y/o importancia están arriba del listado de la agenda, para ser elegidos por la decisión de la autoridad (agenda decisional). Por otra parte, hay otros temas que compiten entre sí para que les sea prestada una seria atención y así poder ser tomados en cuenta por una decisión de autoridad (agenda gubernamental).

Dicho en otras palabras, en el contenido de la agenda gubernamental (temas a los que el gobierno presta una seria atención –sin decisión de acción-) encontramos diferentes problemas con actores dentro y fuera del gobierno que interactúan y compiten unos con otros, por sus ideas y preferencias sobre temas, cuestiones y/o alternativas, para que estas sean elegidas para cuando llegue el momento oportuno de tomar una decisión de autoridad.

Por otra parte, en el contenido de la agenda decisional (listado de temas que están encima para una decisión activa –con decisión de acción-) podemos encontrar problemas públicos que probablemente sus alternativas ya han sido implementadas y contempladas presupuestalmente en las políticas públicas de gobiernos anteriores y que sin haber presentado un gran conflicto, pueden ser incluidos en los temas de agenda, con cambios graduales principalmente en las alternativas (ej. programas); también podemos encontrar aquellos temas o cuestiones que sean considerados prominentes por la autoridad ó aquellos impulsados por los actores en las “corrientes” y que con la unión de estas, son elegidos cuando se abre una “ventana de oportunidad”.

Por su parte, Kingdon explica que *“la agenda gubernamental es la lista de temas que los oficiales del gobierno están presentando una seria atención, y pueden ser puestos únicamente en problemas o en las corrientes políticas y únicamente por actores visibles. Los oficiales pueden prestar atención a un problema importante sin tener la solución. O los actores de gobierno de alto nivel pueden destacar un tema aun con la ausencia de la solución o de un problema. La agenda decisional es la lista de temas que se mueven en una posición para una decisión de la autoridad -una promulgación de ley o una decisión presidencial- son puestos de una manera diferente.”* (Kingdon, 1984:202).

Los temas de la agenda no necesariamente inician en un sistema político para ser transferidos a una agenda gubernamental, por el contrario pueden empezar al revés. Su importancia no radica en su origen, sino en su combinación y el ambiente receptivo necesario para su consideración. (Kingdon, 1984)

El proceso de decisión, que comprende la formación de la agenda política dependerá del contexto de la arena política (estructurado y definido o inestable y desorganizado, etc.) de la definición del problema, de los actores que participan, de los subsistemas políticos, entre otros factores, que derivara en la elección final que tomen los decisores públicos. (Elder & Cobb, en Aguilar, 1993:81)

Existen diferentes perspectivas que explican el proceso de formulación de la agenda. La perspectiva organizacional separa para su formación en cuatro etapas analíticamente distintas: *reconocimiento del asunto*, *adopción del asunto*, la *priorización del asunto* y el *mantenimiento del asunto*. (Nelson, 1978 en Aguilar, 1993: 109).¹⁰ El “ciclo de atención pública” (*etapa anterior al problema; descubrimiento alarmante y el entusiasmo eufórico; percepción del precio del progreso; descenso paulatino de la intensidad del interés del público y etapa posterior al problema*), proponer ofrecer una idea del tiempo de atención de una cuestión para generar la presión política suficiente que hagan un cambio en la agenda. Aunque este ciclo no siempre se llega a cumplir¹¹ (Downs, 1972 en Aguilar, 1993: 141-145) Por su parte, la formación de la agenda política puede ser entendida como “*el proceso a través del cual, ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública.*” (Elder & Cobb, en Aguilar; 1993: 78).

Ahora bien para la formulación de la agenda política, en esta investigación hemos identificado tres elementos básicos: a) problema público (definición y reconocimiento); b) actores (gubernamentales y no gubernamentales) presentes en grupos visibles y/o no

¹⁰ Aguilar comentó que este artículo fue publicado originalmente con el título "Setting the Public Agenda", en *The Policy Cycle*, J. Mayy A. Wildavsky, edits., Sage Publicauons, Beverly Bilis-Londres, 1978. Traducción al español de Alva Senzek.

¹¹ Aguilar comentó que este artículo fue publicado originalmente con el título "Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle", en *Public Interest*, 32, 1972, pp. 38-50. Traducción al español de Alva Senzek.

visibles; y, c) la dinámica del proceso de formulación. Los cuales, analizaremos a continuación, como base teórica de la dinámica de formulación de la agenda.

a) Problema público

Cuando nos referimos a un tema como problema, no significa que esté en realidad sea un problema por sí mismo, sino en cuanto a su esencia. A lo que se refiere, es la problemática del tema o cuestión en una situación específica, que se le da el carácter de problemático (Losada, 2014: 49-52).

Los problemas se encuentran presentes en el entorno, sin embargo en ocasiones a pesar de su aparente necesidad y reconfiguración, el gobierno no les presta atención y por el contrario existen otros temas sensibles para el gobierno, a los que se muestran preocupados por atender. Es decir, no todas las cuestiones o problemas son públicos y aun siendo públicos no todos entran en la agenda política. (Aguilar, 1992: 24)

Lo más complicado es lograr definir cuál es problema y donde localizarlo. Lo que supondría, saber distinguir entre una condición que ha sido observada de una condición deseada que ha sido demandada, encontrando las causales que lo originaron¹² (Rittel y Webber, 1973 en Aguilar, 1993:168). Los problemas públicos se construyen, no existen y con su definición pueden condicionar el futuro las políticas públicas.

Para reducir la complejidad de la definición, Bardach recomienda: poner límites, evaluar los sentimientos de la gente (extensión, intensidad y calidad); “desempacar” evaluar críticamente los componentes factuales o causales (principios democráticos) y deslegitimar definiciones colectivas contrarias al interés públicos¹³ (Bardach, 1981 en Aguilar, 1993:232). De igual manera, May propone: examinar las intervenciones factibles (ubicando variables de la política) para proponer estrategias que se pueden efectuar con el fin de producir un cambio¹⁴ (May, en Aguilar 1993: 245-256).

¹² Aguilar comentó que este artículo fue publicado originalmente con el título: "Dilemmas In a General Theory of Planning", en *Policy Sciences*, vol. 4, 1973. Traducción al español de Graciela Bellón Pérez.

¹³ Aguilar comentó que este artículo fue publicado originalmente con el título "Problems of Problem Definition in Policy Analysis", en *Research in Public Policy Analysis and Management*, John P. Cresné, edit., Al JAI, Greenwich, Conn., 1981. Traducción al español de Marco Antonio Mena.

¹⁴ Aguilar comentó que este artículo fue publicado originalmente con el título "Hints for Crafting Alternatives", en *Policy Analysis*, vol. 7, no. 2, 1981. Traducción al español de Graciela Bellón Pérez.

Para Aguilar (1992: 51) un problema público es “*lo que puede tener razonablemente una solución pública.*” Si un problema no tiene solución y no es demandada su solución por la sociedad, desde las políticas públicas, sería una condición y no un problema. Definir un problema es ver las alternativas de solución, si esta no existiera, entenderíamos que no es un problema. Recordando que en la solución de los problemas, se puede considerar la solución demandada y en otras ocasiones se pueden considerar situaciones de mejora de la cuestión.

Los problemas públicos, son definidos por los actores o participantes en el proceso desde diferentes puntos de vista, de acuerdo a sus preferencias. La singularidad de su definición más que una realidad objetiva, se da por las percepciones y valoraciones personales de los individuos. (Aguilar, 1992: 76) La influencia de estas percepciones y valoraciones del problema son determinantes en las ya citadas subdivisiones de la agenda política. Primero para decidir prestarles atención (agenda gubernamental) y segundo para decidir la acción o la inacción (agenda decisional) (Aguilar, 1992: 30-31)

Para que un problema entre en la agenda, tiene que ser público en una realidad objetiva y clara para que le pueda trasladar un elemento operativo de acción pública demandado por la sociedad o solo un sector de ella. El decisor público, es quien toma la elección final sobre la acción y por los límites que posee, en la definición debería considerar factores de viabilidad técnica (competencia, recursos, capacidad de autoridad legal, etc.) así como el contexto social y político del problema (capacidad de gestión con otros decisores, factibilidad política, etc.).

Para Subirats (2014) la unión de lo técnico y social sería alternativa que tuviera más posibilidades. Para Aguilar (1992: 30) “*la atención, definición y tratabilidad del problema serían los componentes determinantes del proceso por el cual el problema alcanza su carácter de agendum: algo sobre lo que se debe actuar.*” Para Losada, lo que hace que un problema público sea considerado en la agenda política depende de 3 aspectos: (1) el estado de la opinión pública y su relación con la acción política, (2) la existencia de soluciones al problema de que se trate y (3) los propios atributos del problema (Losada, 2014: 56). Para Elder & Cobb el acceso de un problema público a la agenda tiene que ser “*políticamente creíble y aceptable. No necesita ser factualmente correcta e incontrovertible.*” (Elder & Cobb, 1984 en Aguilar 1993:92). Para Moore probar la definición de un problema: es averiguar el valor heurístico (*especificación de*

*categorías analíticas "intermedias" y una identificación explícita de las relaciones lógicas y empíricas que las unen).*¹⁵ (Moore, 1976 en Aguilar, 1993: 216)

Por lo que, definir un problema es pensar las alternativas de solución o de mejora, en la que se incluirá la generación de consensos de otros decisores públicos, en busca de conseguir la legitimidad de su elección. El cual tendrá su base en los valores, creencias culturales, y conocimiento aceptado de la sociedad con los que se construyeron. (Elder & Cobb, 1984 en Aguilar 1993:94)

La definición y reconocimiento de un problema también puede explicarse, con el desarrollo de los criterios y factores de la “corriente de los problemas” propuesta por Kingdon (1984), la cual se ha desarrollado en el apartado de la dinámica de la agenda. Base teórica de esta investigación sobre el problema público.

b) Los Actores

La formulación de la agenda política posee una relevancia política y administrativa, tanto en lo teórico como en el práctico. Políticamente, refleja la energía o la apaciguada vida pública en un sistema político. (Aguilar, 1992: 26)

La dinámica de la agenda política no depende de un solo actor. Es un proceso en el que intervienen varios actores con una mayor o menor participación. En la actualidad, existen diferentes clasificaciones de actores. Por lo que, la integración de cada grupo puede variar en las subdivisiones, dependiendo del autor.

Por su parte, el Diccionario de la Administración Pública Municipal dentro de los actores gubernamentales distingue a los empleados municipales: “*personal que ocupa puestos administrativos y técnicos; su función es de carácter operativo y tienen a su cargo la ejecución de trabajos concretos de la administración municipal. En este nivel se encuentran los profesionistas, técnicos de diversas especialidades, secretarías y demás trabajadores municipales.*” (Olmedo, 1998: 62) del funcionario municipal: “*personas designadas por las autoridades municipales para ocupar puestos de dirección o ejecutivos en los programas de gobierno. Su principal función es la conducción práctica*

¹⁵ Aguilar comentó que este artículo fue publicado originalmente con el título "Anatomy of the Heroin Problem: An Exercise in Problem Definition", en *Policy Analysis*, no. 2, 1976, pp. 639-662. Traducción al español de Marco Antonio Mena.

de la administración municipal. Son funcionarios: el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal, los directores, contralores y jefes de departamento de las unidades administrativas del municipio.” (Olmedo, 1998: 69)

Para Velasco, el actor público serán “*decisores legítimos dentro de espacios territoriales determinados, con límites competenciales estrictos, generalmente relacionados con ámbitos de desempeño tradicionales*¹⁶” (Velasco, s.f).

En esta investigación se ha seleccionado el clasificarlos en dos amplias divisiones: (1) los actores gubernamentales y (2) los actores no gubernamentales. Cada uno conformado por distintos grupos participan en las “corrientes” con sus propios recursos y en diferentes momentos, pudiendo ser su intervención: (1) visible u (2) oculta. (Kingdon, 1984: 68-70)

1. Visibles: actores que reciben presión y atención pública y tienden a afectar los temas de agenda. En este grupo encontramos al presidente, cargos políticos, miembros del Congreso, medios de comunicación, actores relacionados con elecciones.
2. Ocultos: actores que no tienen una presión ni atención pública, su participación puede afectar más las alternativas. En este grupo podemos encontrar a los académicos, consultores, investigadores, servidores públicos, staff del congreso y cargos políticos.

Los actores gubernamentales son actores con autoridad. Dicha autoridad es protegida por los ordenamientos legales que lo facultan para tomar decisiones, además de tener la posibilidad de incidir en el ajuste de la agenda o en la especificación de las alternativas, dependiendo del aprovechamiento de sus propios recursos. Kingdon los dividen en la Administración y el Congreso, quienes a su vez se integran de otros grupos, de los cuales comentamos lo siguiente (Kingdon, 1984).

A) La administración: Se conforma por cuatro grupos de actores a) presidente, b) staff del presidente, c) cargos políticos y d) servidores públicos. Cada uno influye por el cargo que ocupan, por las funciones que realiza, así como por el impacto de sus recursos. Por

¹⁶ Velasco (s.f.) Gestión de Destinos: ¿Gobernabilidad del Turismo o Gobernanza del Destino? se integró en el proyecto de investigación *Dinámicas recientes y estrategias de intervención en destinos patrimoniales*. Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+I (2004-2007). Referencia: SEJ2006-10898/GEOG.

ejemplo algunos servidores públicos de carrera por las funciones que hacen pudieran tener más influencia en la selección de alternativas que otro actor con mayor jerarquía.

- a) Presidente o máximo cargo político: actor con la mayor capacidad de afectación o impacto en el proceso del ajuste de la agenda, dependiendo de su nivel de compromiso y desenvolvimiento. No posee todo el control de la política, puede ser afectado por eventos que invaden las agendas de otros participantes, incluso la suya. Es capaz de determinar y dominar el ajuste de agenda pero no las alternativas. Tiene como recursos propios al conjunto de fuentes institucionales, con una alta atención pública, además de un elemento partidario, que le da la habilidad de manejar la agenda del congreso. Aunque en cada caso depende de nivel de compromiso y desenvolvimiento y manejo de los recursos que tenga.
- b) Staff de la oficina del presidente: son los asesores del Presidente o del máximo cargo político. Como recursos propios poseen más influencia en la selección de alternativas en comparación con el ajuste de la agenda.
- c) Cargos políticos: Conjunto de oficiales de departamento y burócratas que son nombrados por el presidente o el máximo cargo político. Lo conforma su gabinete y aquellos puestos clave de las burocracias o sus agencias. Recurso propio: facilidad de seleccionar los temas de la agenda dentro y fuera de sus oficinas y/o agencias por su cercanía con los mandos altos.
- d) Servidores públicos: encargados de la implementación de los programas, algunos ya existentes y otros pocos de la nueva agenda tiene mayor influencia en la selección de alternativas. Recursos propios: longevidad en la administración, experiencia, relaciones que lleguen a crear con otros grupos así como la retroalimentación. Limitaciones: la selección de su alternativa depende del convencimiento que tengan sobre los cargos políticos.

B) Congreso: Esta conformado por los miembros del Congreso y por el staff del congreso.

- a) Congresistas: Los miembros del congreso tienen una alta capacidad de formación de los procesos de políticas públicas, afectando tanto el proceso de ajuste de agenda como la especificación de alternativas. En sus características cada congresista poseen una agenda personal y distinta. Se dificulta una coordinación

en los temas y alternativas de sus agendas, por compromisos condicionados a incentivos de publicidad, embellecimiento de su reputación o a una buena aceptación pública. Como recursos propios: poseen la autoridad legal, el recurso publicidad (se da en las reuniones, audiencias, comparecencias) y la información técnica a la que pueden tener acceso.

b) Staff del congreso: son los burócratas del Congreso, que tiene un lugar independiente el proceso del ajuste de agenda. Impacta en la especificación de las alternativas (concentración en un objetivo determinado) Como recursos propios: poseen gran influencia en la especificación de alternativas de los temas de agenda elegidos por los miembros del congreso. Limitaciones: no afectan los temas de agenda.

2. Actores no gubernamentales: Poseen diversos valores, orientaciones y conexiones entre sus integrantes y entre los actores gubernamentales. Se dividen en cinco grupos: a) Grupos de interés (negocios e industria, profesionales, grupos de interés públicos, oficiales de gobierno como lobbies) b) Académicos, investigadores y consultores, c) Medios de Comunicación, d) Participantes relacionados con elecciones (activistas, actores en la política y plataforma política) y, e) Opinión Pública, que describimos en a continuación (Kingdon, 1984)

A) Grupos de interés: afectan a menudo los temas de agenda así como la especificación de las alternativas. Cada grupo tiene su propio interés y agenda con la intención de buscar que sus propuestas o alternativas sean seriamente consideradas y discutidas por los decisores públicos. Como recursos propios poseen la capacidad de bloqueo en cuestiones contrarias a sus beneficios y pueden proponer soluciones más que temas de agenda. En este se encuentran: a) negocios e industria, b) profesionales, c) trabajadores, d) de interés público y e) oficiales de gobierno como lobbies.

- a. Negocios e industria: grupo de interés más representativo y considerado. Se compone del sector privado que oferta bienes y servicios.
- b. Profesionales: son poco mencionados y menos implicados que los de la industria y negocios.

- c. De trabajadores (sindicatos): uniones de trabajadores que están alejados de la industria o los profesionistas.
 - d. Grupos de interés públicos: organización de la sociedad civil con intereses comunes (ej. consumidores y los ambientalistas). En ocasiones afectan la agenda y pueden tener intereses contrarios a otros grupos de interés.
 - e. Oficiales de gobierno como lobbies: actores con autoridad legal. Recursos propios: movilización de simpatizantes (en su distrito electoral o fuera de él) la cohesión (bloqueos económicos o comerciales) y la organización de intereses (la relación entre líderes y sus seguidores).
- B) Académicos, investigadores y consultores: Actores con una participación activa en la fundamentación de los temas de las políticas públicas, incluso llamados a participar en las audiencias, comparecencias, reuniones. Recursos propios: afectación de las alternativas dependiendo de su investigación, pero no los temas de agenda.
- C) Medios de comunicación: afectan la opinión de la agenda pública. y sirven como instrumento de comunicación de las políticas a las comunidades. Recursos propios: capacidad de dar temporalmente una mayor importancia a los temas que cubren, los cuales pueden terminan por desaparecer junto con el interés del público del lector ó pueden generan políticas al final como solución al problema planteado. Se subdividen en medios de comunicación masiva o especializados quienes comunican sobre un área pública o informan a las comunidades políticas. Recurso propio: con una mayor influencia en la agenda y las alternativas que sobre los medios masivos de comunicación.
- D) Actores relacionados con las elecciones: actores con representación en los derechos políticos de los ciudadanos. Los políticos hacen propuestas de campaña donde incluyen temas de preferencia del electorado y que formaran parte de su plataforma. Recursos propios afectan más la agenda que las alternativas. Este grupo se integra por a) activistas, b) actores en la política y c) plataforma política.
- a) Activistas: promotores de las campañas y/o promesas de campañas pueden afectar la agenda gubernamental. Durante la campaña los actores prometen acciones que realizan en muchas formas de políticas públicas y

una vez electos, al inicio de la administración, estas promesas pueden afectar directamente la agenda gubernamental. Además de las promesas de campaña, las coaliciones que se puedan generar en la misma y quienes pueden presionar el cumplimiento de las promesas sostenidas. Este poder de exigencia es uno de los aspectos más relevantes para afectar la agenda, porque estos grupos de influencia electoral tiene en su inicio excelente recursos para impulsar sus propuestas.

- b) Actores en la política: participan en la aportación del listado de los temas de la agenda gubernamental, que incluirá el contenido de sus plataformas y propuestas de campaña, la opinión de sus líderes políticos así como su ideología partidaria.
- c) Plataforma política: actores que participan en los espacios de expresión de ideas de los actores políticos, con la intención de ganar audiencia. Recursos propios: capacidad de comunicación que puede afectar la agenda y la especificación de alternativas.

E) Opinión Pública: actores activos que dependiendo del número de interesados o su nivel de organización puede impulsar o limitar algún tema en agenda así como en la especificación de las alternativas. Recursos propios: capacidad de afectación en el ajuste de la agenda, posibilidad de trasladar temas de la agenda pública a la gubernamental y movilización de la ciudadanía.

Para Kingdon en el ajuste de la agenda y la especificación de las alternativas, los actores no se encuentran limitados en su participación, incluso considera importante la capacidad de coalición y alianza que pudieran tener con otros actores, para usar como recursos y así impulsar sus preferencias sobre otras, pudiendo influir en cualquiera de las tres corrientes. En el caso de los actores gubernamentales, es más evidente dichos consensos debido a la limitación presupuestal, de competencia y jurisdicción para la atención de un tema o cuestión, necesitando en todo momento de otro decisor público para alcanzar su fin.

Los actores gubernamentales y no gubernamentales con su participación en el proceso de la agenda influyen en gran medida respecto al ambiente que se genera en la arena política, derivado del proceso de interacción e impulso de sus preferencias sobre otras. Al respecto,

en esta investigación creemos que este proceso de formulación se relaciona con los instrumentos de políticas públicas.

La dinámica de la agenda o el proceso de formulación de la agenda pública, tiene especial relevancia sobre esta investigación, toda vez que consideramos como se ha mencionado, que este proceso de formulación o conformación puede influir en la determinación de los instrumentos de políticas públicas que se aprueban.

c) Dinámica de la agenda

Para explicar la dinámica de la agenda política, hemos seleccionado el modelo teórico de las corrientes, el cual es explicativo de los modelos de decisión, considerando los mecanismos (de entrada y salida de la agenda) y la dinámica del proceso. Kingdon (1984) a través de este modelo, analiza la formulación de la agenda gubernamental con el estudio del ascenso y caída de temas en el ajuste de la agenda y la selección de las alternativas.

El autor propone reflexionar sobre el listado de temas y alternativas de gobierno y porque se seleccionan unos en lugar de otros (ascenso y caída). Este modelo se basa en el modelo de decisión del bote de basura propuesto por Cohen, March y Olsen (1972). Kingdon (1984) explica la dinámica de la agenda gubernamental a través de tres elementos que a los que llama metafóricamente “corrientes”: (1) corriente de los problemas, (2) corriente de las políticas y (3) corriente de lo político. Las cuales son independientes y se encuentran flotando dentro del sistema político.

“Ventana política”

Es una oportunidad para los defensores de los propósitos para impulsar sus soluciones, o para que les presten atención a sus preferencias de problemas. También conocida como ventana de oportunidad” en ocasiones suele abrir bastante impredecible, por lo que los emprendedores de las políticas o los defensores de las propuestas tienen que estar atentos para presentar sus preferencias en el momento en que esta se abra, con la intención de impulsar sus propuestas.

Pueden existir problemas sin solución o soluciones buscando problemas, ó cambiar repentinamente y abrirse una ventana de oportunidades aun cuando no estuvieran preparadas las comunidades políticas con las posibles soluciones. Las tres corrientes actúan separadamente, pero influenciadas entre sí. Y de estar acopladas al momento de

abrirse la ventana política, se da una posibilidad de un cambio. Por ejemplo de darse una renovación en los programas de una administración, es probable que se abra una ventana de oportunidad, por lo que los participantes tienen que ir preparando sus propuestas para que en el momento (a veces impredecible) que se abra la “ventana de oportunidad”, impulsen sus preferencias para que sean elegidas. (Kingdon, 1984).

El modelo de las corrientes explica que existe una mayor posibilidad de generar un cambio en la agenda o en la especificación de alternativas; sí en el corto tiempo en el que se encuentra abierta la “ventana de oportunidades”, se encuentran acopladas las tres corrientes. Esto significaría que sobre un problema público ya definido y reconocido, los participantes dentro y fuera del gobierno tendrían que tener listas sus propuestas de temas, cuestiones o alternativas para impulsarlas al abrirse dicha “ventana” para ser seriamente consideradas en el momento político oportuno por los decisores. Con el propósito de ocupar un lugar prominente en la agenda gubernamental y así pasar a la agenda decisional de la autoridad.

Una vez cerrada la “ventana de oportunidades”, si no se hubiera generado el cambio o elegido la preferencia deseada, los participantes dentro y fuera del gobierno tendrán que fijar su atención en otras propuestas, temas o cuestiones y esperar el momento idóneo para que la “ventana de oportunidad” nuevamente se vuelva a abrir para poder presentar otra vez su propuesta.

Estas tres corrientes (problemas, políticas y lo político) pueden existir separadamente e independientes en su nivel de desarrollo y madurez. Cada una posee ciertos criterios y condiciones que su consecución contribuye a su maduración, dando a los actores la posibilidad de impulsar su elección cuando llegue el momento en el que se abra “la ventana de oportunidad” (Kingdon, 1984).

a) Corriente de los Problemas (reconocimiento del problema)

Esta corriente distingue un problema de una condición, encargándose únicamente de los problemas. Las condiciones se volverán problemas cuando los actores empiecen a creer que la autoridad legal tiene que hacer algo para resolverlas.

Los problemas públicos para su definición anticipan el contenido de ciertos elementos: (1) Valores: valor de problema público, por el que se espera que el gobierno lo atienda o solucione, pudiendo cambiar de observar un problema a una condición. (2)

Comparaciones: son potentes argumentaciones en la definición del problema, pueden ser en diferentes escalas y sobre diversas circunstancias, inclusive con otros países; y, (3) Categorías: criterios indispensables en los que se ubicaran los problemas para su definición y posible solución, que dependerán de la categoría en la que sean colocados, pudiéndose crear nuevas categorías para problemas emergente.

La representación de estos elementos ayudará a constitución de la definición del problema y por ende la solución o mejoramiento de la situación si fuera el caso.

En algunas ocasiones, los problemas públicos pueden ser prominentes o tan importantes para los actores gubernamentales y no gubernamentales que por su propia naturaleza y amplio reconocimiento, serán considerados de manera casi permanente en el listado de los temas que suben a la agenda gubernamental.

Aunque en la realidad son pocos los problemas a los que el gobierno les presta atención. Es decir, los problemas abundan dentro y fuera la agenda gubernamental y son infinitos en comparación de las finitas posibilidades que tienen de ser atendidos. Pero de igual manera, los actores gubernamentales y no gubernamentales, solo prestan atención a un pequeño listado de problemas y alternativas, que según sus preferencias buscan subir a la agenda gubernamental.

Para Kingdon (1984) en esta “corriente” existen cinco importantes factores que facilitan el reconocimiento como público y por ende la subida a la agenda gubernamental en el momento oportuno: (1) *Indicadores sistemáticos*: indicador poderoso por su metodología e interpretación, resultado del monitoreo periódico de una actividad o evento; basándose en su interpretación son usados para demostrar la existencia de un problema ó no, (evaluar la magnitud de un problema o como alerta de cambios); (2) *Focalización de eventos, crisis y símbolos*: los problemas no siempre son evidentes por indicadores, en ocasiones necesitan estar impulsados por a) un evento (crisis o desastres), b) poderoso símbolo ó c) Experiencia personal (generalmente necesitan de un acompañamiento para que son sean considerados casos aislados, siendo poco común que se vuelvan prominentes por sí solos); (3) *Eventos*: crisis o desastres reales que pueden restar importancia a otras políticas dominantes para la subida del problema, que aumenta con la adhesión de: a) Símbolo: un tema que ya se encuentra en la mente de las personas y por una emergencia o difusión se relaciona a un poderoso símbolo, que hace que las personas se sientan atraídas a esa realidad. b) experiencia personal del que elabora las políticas (impulso para volver

prominente un problema, pero que no generaba un cambio en la agenda; (4) *Retroalimentación*: la operación de los programas generalmente, no es realizada por los actores que los deciden, pudiéndose presentar: problemas operativos por desconocimiento de las metas y objetivos de quienes los desarrollan, costos excesivos no considerados en la planeación, etc.; y, (5) *Presupuesto*: los problemas se encuentran condicionados por los recursos públicos. En una reducción de presupuesto, tendrían prioridad aquellos con menores costos, (creados como una iniciativa de control de gasto; para regulación del aumento de costos, ó que ahorren recursos aun cuando no se centren en el ahorro), limitando unos temas y dando otros una posibilidad de subir a la agenda gubernamental.

La atención que tenga un problema no siempre es accidental, los participantes dentro y fuera del gobierno invierten sus recursos para impulsar la atención de sus preferencias, aun cuando esto no les garantiza la subida a la agenda gubernamental.

Respecto a la caída de un tema de la agenda gubernamental, Kingdon (1984) considera que algunos problemas caen de la agenda o dejan de ser prominentes debido a diversas circunstancias: los participantes dentro del gobierno sienten que ya fueron resueltos o atendidos, debido a la pérdida de atención del público en el problema; la poca prontitud en atender el problema; la pérdida de entusiasmo por los costes (financiero o social) del problema, por la falta de interés de los actores públicos para resolverla, entre otras.

En esta corriente participan actores dentro y fuera del gobierno, la madurez de los problemas en base a su definición y reconocimiento será a través del impulso a sus recursos que le den los participantes. Kingdon (1984) hace hincapié en que el reconocimiento del problema, puede tener una alta probabilidad de maduración al cumplir con los elementos y sobre todo depende de cómo aprovechen los actores la aparición de alguno de los factores antes mencionados.

b´) Corriente de las políticas (generación de propuestas de políticas)

Kingdon llama metafóricamente a esta corriente “sopa primitiva del política” semejándolo al proceso biológico de selección natural expuesto por Darwin, o inclusive a las teorías del caos. Aun cuando aparezca que no tiene sentido la maduración de esta corriente, el resultado de su madurez impactará en gran medida en la generación de las alternativas.

Las ideas, como ingredientes, flotan dentro y alrededor de esta corriente. Cada “sopa primitiva” se especializa por área política (turismo, salud, etc.) en las que encontramos las llamadas “*comunidades políticas*” (integradas por actores gubernamentales: -staff del congreso, personal de evaluación y planeación de la administración, etc.- y/o no gubernamentales: -investigadores, académicos, analistas, grupos de interés, etc.-), quienes mantienen ideas, enfoques, visiones, intereses, particularidades propias sobre los temas, cuestiones y/o alternativas de su elección.

Dicho en otras palabras a esta sopa primitiva los actores agregan ingredientes de su preferencia (ideas sobre temas/cuestiones pero principalmente alternativas) que se están cocinando continuamente (interactúan, chocan entre sí y se reconfiguran) para que la sopa este lista cuando llegue el momento de que se abra “la ventana de oportunidad”.

Por tal, esta “sopa primitiva” lejos de dar una explicación racional, abre la posibilidad a la evolución de múltiples ideas inmersas en un continuo proceso de reconfiguración e innovación creativa de sus elementos, hasta que llegue el momento de la elección final.

Las comunidades de política a través del “*proceso de ablandamiento*” (sensibilización del tema, cuestión y/o alternativa para facilitar el reconocimiento y adhesión a un problema público), tienen el poder de impulsar por medios formales (papers, artículos, audiencias, etc.) e informales (comidas, reuniones, etc.) sus propósitos a través de la movilización de sus recursos durante un largo periodo de tiempo si fuera necesario, o hasta que se abra una “ventana de oportunidad” y llegue el momento de que sea seriamente considerada su preferencia. Además de la capacidad que tienen dentro de la corriente para movilizar sus recursos en busca de la sensibilización de su propuesta, que en gran medida ayudara a la madurez de la corriente y la selección de su propósito. Para Kingdon el hecho que sea elegida la preferencia de determinada comunidad sobre otras, mucho dependerá del nivel de “*fragmentación*” que posean así como de la energía y recursos que estén dispuestos invertir los emprendedores de la política para la selección de sus propósitos.

Respecto al nivel de fragmentación, Kingdon explica que una comunidad fragmentada al estar dividida en opiniones con una clara falta de estructura es más propensa a una crisis ya que mantiene una agenda libre de cambios y modas que generan inestabilidad, además de la afectación que pudieran tener los propios miembros generado por algún propósito de

la política por ejemplo, debido al desconocimiento de las preferencias e intereses de otros. En lo particular, este tipo de comunidades reciben una menor atención.

Por otra parte, las comunidades poco fragmentadas poseen una interacción más justa entre sus miembros, quienes comparten información, esto reduce la posibilidad de una crisis al mantener una agenda con puntos en semejantes, visiones y orientaciones de pensamiento similares. Además al tener un lenguaje común, puede darse una mejor comunicación y conocimiento entre sus miembros, reduciendo la posibilidad de afectación entre ellos por desconocimiento de sus preferencias. Este tipo de comunidades recibe una mayor atención.

Un elemento clave es el “*emprendedor de la política*”: defensores de las propuestas o ideas. Estos emprendedores pueden ser actores gubernamentales o no gubernamentales, indistintamente, siendo su principal característica la disposición que tengan para invertir sus recursos (energía, tiempo, reputación, en ocasiones dinero) esperando que en un futuro sea recompensado (incentivos personales o laborales).

Kingdon a su vez reconoce el proceso de innovación y creación intelectual generado en esta corriente y en diferentes etapas del proceso de formulación de las políticas públicas, descartando que las teorías de presión y poder pudieran dar explicación a dicho proceso. Su imposibilidad de explicar el proceso de la dinámica, es porque en las teorías de presión y poder, convergen varias disputas y dilemas, que en ocasiones intentan retener fuera de la agenda pública ciertos temas, al no estar listos. Con la intención de refutar los argumentos de sus oponentes, para que sea considerada más seriamente su preferencia.

Las comunidades que forman la corriente política o de la “sopa primitiva política” intercambian sus ideas con otros miembros de las comunidades, algunos temas sobreviven y otros caen, al igual que alternativas, prevaleciendo la interacción y competencia sobre sus preferencias.

c) La corriente de lo político (o de los eventos políticos)

Tercera corriente identificada por Kingdon (1984), la “corriente de lo político”, se desarrolla independiente a las antes citadas corrientes. Los actores, dentro y fuera del gobierno, atienden y participan en los eventos políticos que se desarrollan, los cuales dentro de la corriente pueden tener un alto efecto en las agendas incluso en la creación de nuevas agendas.

En esta corriente por político se refiere también al uso de los factores que se usan en un lenguaje electoral, partidario y de presión de factores del grupo. Como cuando se habla de motivaciones políticas por ejemplo. Sobre esta precisión describiremos el contenido de esta corriente en la que se pueden distribuir indistintamente: (1) modo nacional: pensamiento o sentir general y común de un país, se da a través de cambios de la opinión pública o movimientos sociales que pueden estar representados por un grupo activo y no necesariamente por todo la población. Es usado por actores gubernamentales para promover sus preferencias. Para Kingdon, este modo da la posibilidad de abrir una “ventana de oportunidad” al volver fértil una arena política (*“tierra fértil”*) para el desarrollo de un tema a través de la maduración de las “corrientes”; (2) la presión de los grupos de campaña; (3) los resultados de la elección; (4) los cambios partidarios o la distribución ideológica en el Congreso, (5) los cambios de administración, entre otros sucesos políticos, que pueden influir apertura de una ventana de oportunidad que resulte o no en la generación de un cambio de agenda.

Para Aguilar se trata de oportunidades para presentar problemas y recomendar propuestas de solución, teniendo que tener listas la sociedad y el gobierno sus proyectos, cuando predecible o impredecible la dinámica abra una oportunidad para una asunto en particular o un conjuntos de estos antes no considerados. (Aguilar, 1992: 43)

d') Consideraciones finales.

Kingdon (1984) construye un modelo altamente realista. La dinámica de la agenda política refleja la complejidad del proceso y la interacción de diversos actores, quienes influyen en la elección final. Esta elección final que puede o no generar un cambio o ajuste en la agenda puede explicar nuestra pregunta de investigación ¿Cómo se formula la agenda política de turismo? Que coincidiendo con el acuerdo al autor, puede ser a través de la entrada o subida impetuosa de un tema: cuando los temas son elegidos de una agenda prominente (agenda desicional), ó en otras casos puede darse de manera constreñida: cuando los temas van subiendo en la agenda, siendo posible generar repentinamente cambios discontinuos en está (agenda gubernamental).

Lo que nos hace preguntarnos, sobre la formulación de la agenda ¿qué temas fueron considerados prominentes en la agenda política de turismo? y ¿cuales aparecieron como el resultado de la apertura de una “ventana de oportunidad”? explicada por el

acoplamiento del “modelo de las corrientes” antes expuesto. Interrogantes que pretendemos contestar en el estudio de caso de la presente investigación.

3. MARCO TEÓRICO. LA POLÍTICA TURÍSTICA

Aun cuando el turismo tiene sus precedentes en hechos tan remotos como la antigua Roma, el inicio del mercantilismo o los famosos viajes de Marco Polo, el turismo como fenómeno de masas no ha existido siempre. Volviéndose complicado hacer un análisis de los precedentes históricos que se pueda equiparar a las magnánimas dimensiones e impactos que hoy representa.

Esta amplia dimensión da apertura al multifacético análisis de la actividad. Dicho en otras palabras, da la oportunidad de poder analizarlo desde diferentes perspectivas. Para efectos de este estudio, el turismo será analizado como un evento de masas, de explosivo crecimiento, generador de desarrollo e impactos en las comunidades, promotor de la interacción entre diversos actores y gran aportador de la entrada de divisas al sistema financiero de los países receptores.

Dicho lo anterior, es importante recordar que gracias a su contribución monetaria, el campo de la perspectiva económica, ha tenido un importante auge en los estudios del análisis del turismo.

De acuerdo a la Organización Mundial del Turismo (OMT, 2008) turismo es: *“un fenómeno social, cultural y económico relacionado con el movimiento de las personas a lugares que se encuentran fuera de su lugar de residencia habitual por motivos personales o de negocios/profesionales. Estas personas se denominan visitantes (que pueden ser turistas o excursionistas; residentes o no residentes) y el turismo tiene que ver con sus actividades, de las cuales algunas implican un gasto turístico.”*¹⁷

La Cuenta Satélite 2013(INEGI, 2013: 53) considera que el turismo *“se refiere a las acciones que realizan los visitantes. Engloba todas las actividades económicas que se dedican a satisfacer la demanda del turista. Así, el turismo no puede ser definido independientemente de los visitantes (turistas) y las acciones realizadas por éstos, durante sus viajes. El turismo, visto como una acción efectuada por turistas, representa*

¹⁷ Información obtenida del glosario básico con datos de la OMT (2016) Recuperado de <http://media.unwto.org/es/content/entender-el-turismo-glosario-basico>

*una función de consumo que está relacionada con la producción de bienes y servicios que satisfacen las necesidades del visitante”.*¹⁸

Ambas definiciones anteponen la existencia de un fenómeno producido por el traslado de personas de su lugar habitual de residencia a otro, por diversos motivos. Algo interesante de ambas definiciones es la clasificación de las personas que viajan, además de considerar que derivado de este traslado las actividades que realizan serán de naturaleza turística, resaltando su estrecha relación con el enfoque económico al incumbir el gasto turístico o el consumo relacionado con la producción de bienes y servicios que la misma representa. Sin embargo, en este trabajo, no pueden ser usadas como noción teórica base, ya que no considera la interacción de actores ni los impactos que genera la actividad en los territorios.

Por lo que, siguiendo el enfoque de las Ciencias Políticas, se optó entender como turismo, lo definido por Velasco (2004), quien analiza el fenómeno como una actividad de masas y sin olvidar el enfoque económico, considera más ampliamente la interacción entre diversos elementos del mismo.

Al respecto, entenderemos por turismo al: *“conjunto de los fenómenos y las relaciones que tienen lugar debido a la interacción de los turistas, empresas, gobiernos y comunidades anfitrionas en el proceso de atracción y hospedaje de tales turistas y otros visitantes.”* (Velasco, 2011:960).

En esta definición encontramos diversos elementos que como conjunto dan origen a las acciones y/o decisiones que se toman para atender los fenómenos derivados del proceso de interacción o intercambio que genera el turismo en un territorio. Estos fenómenos son atendidos por la autoridad legal en un todo que integra el llamado Sistema turístico. (Velasco, 2004)

A) Sistema turístico

Entenderemos como sistema turístico al conjunto de acciones e interacciones que se producen entre tres subsistemas: (1) el subsistema de actores (públicos, privados y 3 sector) (2) subsistema de la actividad turística (subsectores de la actividad) y (3) el

¹⁸ Información obtenida con datos de la Cuenta Satélite 2013 publicada por el INEGI (2013). Recuperado en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/tur/doc/scnm_metodologia_18.pdf

subsistema del producto turístico (bienes materiales e inmateriales/ tipos de turismo), que a continuación describimos brevemente (Velasco, 2004:51)

a) El subsistema de actores: clasifica en tres tipos de actores: públicos, privados y actor del tercer sector (turista). De los cuales, los actores públicos y privados han sido mencionados en esta investigación como actores gubernamentales y no gubernamentales respectivamente; de los cuales, mencionamos brevemente lo siguiente.

a´) Actores públicos: poseen la autoridad legal y el imperio del poder coercitivo para la toma de decisiones o de acciones tendientes a atender o mejorar la situación deseada. La autoridad legal se les confiere a través de diversos ordenamientos normativos que regulan y facultan su actuación en la materia turística, según su competencia y jurisdicción.

b´) Actores privados: se encuentran conformadas por grupos que suelen estar organizados y estructurados en cuanto a la actividad turística que realizan. La participación de estos actores en el sistema turístico es altamente activa. Su interacción acciona el impulso de la generación de los fenómenos y relaciones que se dan en las comunidades receptoras.

c´) Actores del tercer sector (turista): es el consumidor de bienes y servicios que ofrecen las comunidades receptoras, es decir, son el grupo de personas a quienes en general se ofertan los bienes y servicios del territorio durante su estancia en el territorio. A estas personas, pueden ser dirigidas ciertas acciones y/o decisiones de la autoridad legal, debido a su importancia.

b) El subsistema de la actividad turística: considera la integración de los segmentos o subsectores de la actividad turística. Tradicionalmente o los más representativos como indicadores de la actividad son el alojamiento y la alimentación. Coincidentemente ambos segmentos de igual manera, representan los mayores porcentajes de los servicios turísticos que se ofrecen en el territorio de nuestro caso de estudio (Solidaridad); que analizaremos en siguientes apartados.

c') El subsistema del producto turístico: sobre este elemento, la autora Velasco (2004) considero los componentes del entorno que integran el entorno turístico y sobre los cuales dependiendo de sus características se desarrollan diferentes tipo de turismo como el turismo de sol y Playa, ecoturismo. Médico, de convenciones, de bodas, etc.

Por otra parte, en este sistema turístico, la relevancia del papel del Estado incluye un importante valor agregado de las comunidades receptoras al considerar bienes muebles e inmuebles del dominio público que facilitan la estancia de los visitantes e incluso ayudan a que el turista prefiera un destino entre otros. (Velasco, 2004: 66)

Al respecto, Velasco para describir las funciones y objetivos que asumen los Gobiernos en materia de política turística, explica la clasificación elaborada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (Velasco, 2005: 172)

Dicha taxonomía es dividida en fases acumulativas que realiza el Estado de acuerdo al nivel y grado de desarrollo del país con relación a la actividad; del cual, la autora también delimita sus respectivos objetivos. La fase inicial es (1) el Estado como promotor, (2) El estado como estímulo, (3) El Estado como planificador, (4) el Estado como garante (ordenación y protección), (5) el Estado como coordinador, y (6) el Estado como armonizador. (Velasco, 2004: 77-81)

De lo anterior, se presupone que de acuerdo a la evolución del territorio como destino turístico, será la intervención del Estado en este sistema turístico, sumando las funciones respecto a su nivel de intervención. Es decir, su nivel de participación se va agregando en cada fase ciertas acciones y objetivos, sin dejar de considerar lo que ya se venía haciendo.

B) Consideraciones de la política turística

En la actualidad, existen pocos estudios que buscan explicar el fenómeno del turismo desde el punto de vista de la ciencia política y por consiguiente hay una carencia de definiciones que amplíen su explicación.

Sobre el turismo, la autora Velasco (2004) ha considerado que a partir de la rama de la Sociología, es posible analizar el fenómeno de turismo. Toda vez, que esta actividad genera una modificación e impacta en las relaciones de la sociedad receptora. Igualmente

Velasco, ha analizado la participación y en sí el papel que juega el Estado dentro del multicitado fenómeno turístico.

Ahora bien, el propósito de este capítulo es iniciar el estudio de las políticas turísticas. Hasta este momento, ya hemos descrito con la definición De la Fuente & Velasco (2012:40) que son políticas públicas y una vez precisado lo que entenderemos por turismo, nos es posible continuar el estudio de las políticas públicas de turismo.

Por lo que, aprovechando la invaluable aportación de Velasco (2011: 960) para efectos de esta investigación y en seguimiento a los postulados del capítulo anterior, entenderemos como política turística al: *“conjunto de acciones que impulsan actores públicos —en ocasiones en colaboración con actores no públicos— con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado.”*

Se ha seleccionado esta definición de la política en turismo, gracias a la amplitud que tiene para agrupar los elementos de las políticas públicas, sin olvidar considerar al turismo como un fenómeno de masas en él que interactúan diversos actores, todo derivado de la propia actividad. La antes citada definición, logra a nuestra consideración satisfacer los componentes desde el punto de vista de las Ciencias Políticas. Entendiendo por Ciencias Políticas lo expuesto por Laswell (1951) quien las define como un *“conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado.”* (Aguilar, 1992: 47).

Por otra parte, el Gobierno del Estado de Quintana Roo, en el año 2014, delimitó en la ley de turismo del Estado que los asuntos relativos a la materia turística comprenderán: *“los procesos que se derivan de las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos”*¹⁹.

Al respecto y partiendo de que las políticas públicas son acciones para dar solución o mejorar situaciones; entonces podemos decir, que la política turística considerará las

¹⁹ Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo, Artículo 2, segundo párrafo. Párrafo adicionado en el Periódico Oficial del Estado el día 19 de diciembre de 2014.

series de acciones o decisiones públicas que se tomen con la intención de dar solución o mejorar las situaciones producidas con motivo de los procesos derivados de la actividad en un determinado territorio.

Actividades caracterizadas por una peculiar transversalidad distintiva del turismo. En donde sobre una misma situación o problema, pueden relacionarse diferentes materias pertenecientes a distintas competencias y jurisdicciones. Pudiendo impactar en diversas esferas o áreas. Lo anterior, vuelve aun más compleja su atención, dada la concurrencia de actores que pueden verse involucrados en el impulso o permanencia de sus preferencias y/o intereses respecto la toma de decisión pública.

A continuación describiremos los elementos que para la autora para deben encontrarse en la definición y conformación de una política turística. (Velasco, 2011)

- *“Una política turística es un cauce de acción intencionadamente coherente. El conjunto debe ser articulado y relacionado.*
- *El diseño de las acciones debe estar apoyado por la previsión de recursos asociados a ellas. Las declaraciones políticas no son una política.*
- *El actor público, o los actores públicos, deben actuar en el ámbito territorial de su competencia.*
- *Deben existir objetivos y acciones concretos que permitan conocer las metas que se proponen alcanzar en un plazo determinado.*
- *El programa de actuaciones debe tener una vocación de intervención global en el turismo, considerar los diferentes actores, productos, impactos, etc.”*

Los elementos de la política pública, para esta investigación se consideran potentes argumentos de estructura y coherencia. Estas consideraciones, fortalecen la explicación del porqué se optó por elegir el antes referido concepto de políticas de turismo como base para este estudio.

Ahora bien, vale la pena señalar que en las políticas públicas la existencia de un problema público forma parte esencial de como se definirá y desarrollara la misma. Sin embargo, en turismo la política pública puede tener marcadas variaciones sobre la tradicional definición del problema en las políticas. Lo anterior, toda vez que el turismo al ser considerado como una oportunidad de crecimiento y desarrollo, los problemas públicos

pueden aparecer como necesidades de atención para un nicho de oportunidad latente y no precisamente como un problema sobre una crisis que se pudiera presentar en comparación con las políticas sociales. Es decir en turismo, la acción de la autoridad o la toma de decisión generalmente suele aparecer cuando la actividad resulta de intereses para los decisores públicos por su impacto en el territorio.

La naturaleza misma de las actividades vinculadas con el turismo implica transversalidad de las estrategias y acciones para el logro de los objetivos: una misma estrategia puede contribuir al logro de uno o varios objetivos; una misma acción contribuye para lograr diversos objetivos y estrategias.

Siendo necesario el plantear un conjunto de acciones vinculadas entre sí y que conforman programas instrumentales en diversos ámbitos, en algunos casos se propone la continuidad de los programas que se han venido realizando, con algunos ajustes explicativos del modelo incrementalista, en otros casos son nuevos planteamientos que atienden nuevas realidades que se pueden explicar por el modelo de las corrientes.

En el sistema turístico, las interacciones y relaciones derivadas de los tres subsistemas (actores, producto turístico y actividad turística), para atenderlas generan la toma de un conjunto de decisiones y/o acciones de autoridad legal en turismo (políticas turísticas). Estas acciones fueron analizadas en el contenido de los planes generales por un periodo determinado por Velasco (2008:10), quien las clasifico por destinatarios, de los cuales se desprendieron cuatro (04) grupos a quienes pueden ser dirigidas dichas acciones y/o decisiones: (1) instituciones públicas (organización cooperación), (2) empresas turísticas (calidad y competitividad), (3) destino (protección y entorno del destino), (4) turistas (protección y seguridad al turista).

Por ejemplo, si la acción y/o decisión está orientada a la adecuación o renovación de las estructuras organizativas de gobierno, se puede clasificar que está dirigida a las instituciones públicas. Por otra parte, si va a orientada a la protección o garantizar los bienes y servicios que se ofrecen al turista, es una política que tiene como destinatario al turista.

Sin embargo, sin dejar de considerar la relevancia de las diferentes clasificaciones mencionadas en el presente apartado, las cuales sirvieron como herramientas para fortalecer el análisis de las políticas turísticas. En esta investigación hemos seleccionado

como método de análisis de la política pública en turismo la herramienta de investigación llamada “instrumentos de las políticas públicas” (Velasco, 2011) a través de los cuales, se organizaran y estructuran las acciones y /o decisiones de la política de turismo de nuestro caso de estudio. Dedicado en lo siguiente, un apartado para explicar los instrumentos antes señalados.

C. Instrumentos de las políticas turísticas.

Antes de iniciar, nos gustaría enfatizar que el complejo análisis de las políticas públicas de turismo, fue posible realizarlo bajo la perspectiva de las Ciencias Sociales, en gran medida gracias al apoyo de los instrumentos de las políticas públicas, que como herramienta, facilitan el entendimiento y dan orden a la compleja estructura de información y documentación que contiene el conjunto de acciones y decisiones de autoridad, adoptadas con la intención de intervenir en el sector turístico, durante el periodo de esta investigación. (Velasco, 2004: 74)

Cabe señalar, que dichos instrumentos de las políticas públicas fueron propuestos por Velasco (2011) como herramientas de análisis. Los cuales fueron totalmente aplicables para el análisis de las políticas turísticas mexicanas. Los cuales, sirvieron para el análisis de las políticas turísticas de México en los tres órdenes de gobierno durante el periodo de la presente investigación.

Por su parte Velasco (2009) define a los instrumentos de las políticas públicas como *“herramientas basadas en la reflexión metodológica, para analizar los contenidos de la política. Proveen de un esquema que permite iniciar más rápidamente la recogida de información sobre una política concreta desde una perspectiva descriptiva similar a los estudios de caso”* y los clasifica en seis instrumentos: (Velasco, 2011)

- Instrumentos organizativos: estructuras organizativas, de carácter vinculante y responsables de la administración (públicas o mixtas) tienen por objeto la auto-organización del turismo.
- Instrumentos programáticos: puede ser planes generales de carácter programático con el objeto impulsar y planificar. Así como programas de carácter voluntario que tiene por objeto el impulso y la planificación de un área concreta de la política o subsector de turismo.

- Instrumentos normativos o de ordenación: son de carácter vinculante y tiene por objeto la regulación y ordenación del sector. No incluyen si se usan como medios de protocolización de otros instrumentos.
- Instrumentos financieros: son de carácter voluntario para los interesados y tienen por objeto el fomento de la inversión (por ejemplo subsidios, etc.)
- Instrumentos de mejora del conocimiento (investigación y prospectiva): los instrumentos de conocimiento, son de carácter voluntario y tienen por objeto la difusión de formación e información del turismo.
- Instrumentos de comunicación: son carácter simbólico y tienen por objeto la difusión de valores así como la venta.

El alcance de estos instrumentos, nos dio la posibilidad de comparar y analizar las políticas turísticas de México diferenciándolas por orden de gobierno. Lo anterior, con el propósito de ampliar el entendimiento del turismo en el sistema mexicano que explicaremos en el siguiente apartado.

La aportación de estas herramientas para el análisis parcial de nuestra investigación tuvo un invaluable valor, del que partió la interrogante ¿si la formulación de la agenda política determina o influye los instrumentos de políticas públicas en turismo que fueron aprobados?. Interrogante que fue pudo ser contestada gracias a la adecuada ordenación que brinda la aplicación de dicha herramienta de clasificación.

Los instrumentos de políticas públicas, como ya se menciono además de explicar las políticas públicas de turismo, son adaptables a todos los sistemas de gobierno y claramente al sistema mexicano. Sin embargo antes de iniciar y con el propósito de profundizar en el alcance de dichos instrumentos en México, se decidió iniciar este apartado describiendo la fundamentación jurídica de cada una de las autoridades responsables en la toma de decisión pública, de acuerdo a la competencia aprobada.

La ampliación de esta explicación, fue en razón de la concurrencia de responsabilidades de los tres órdenes de gobierno que tiene el turismo en México, respecto de la Federación en coordinación con los Estados y Municipios. Ya que se considero, que la misma concurrencia pudiera dificultar el entendimiento sobre la participación cada orden de

gobierno respecto la actividad turística realizada en un territorio llamado municipio (destino o comunidad receptora).

Otro motivo que impulso la descripción del siguiente cuadro, fue ejemplificar, las conocidas limitaciones que tienen los gobiernos locales respecto al presupuesto y la competencia. Situaciones que por ende impactan en el cumplimiento de las tareas que le fueron encomendadas con relación a la actividad turística. En su elaboración, se integro la información y documentación obtenida sobre los recursos materiales, humanos y financieros que fueron otorgados e implementados por los funcionarios públicos a través de acciones y/o decisiones de la autoridad legal, para el cumplimiento de sus funciones en materia de turismo. Los cuales, fueron clasificados a través de instrumentos de las políticas públicas antes explicados y propuestos por Velasco (2011).

INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COINCIDENTES CON EL SISTEMA MEXICANO EN TURISMO.			
Instrumentos Organizativos	Gobierno Federal	Estado de Quintana Roo	Municipio
	El Estado (ejecutivo-legislativo-judicial) tendrá la facultad constitucional para poder contar con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado. El poder ejecutivo, la Administración Pública Federal será centralizada y parastatal; con lo cual, los negocios del orden administrativo de la Federación estarán a cargo de las Secretarías de Estado, (Secretaría de Turismo) quienes podrán ser auxiliadas en su operación por entidades paraestatales o por la intervención del Ejecutivo Federal.	Por la sobresaliente importancia que representa la actividad turística para el Estado conformados por diversos destinos turísticos reconocidos a nivel internacional como Cancun o sobre el destino que hacemos referencia en la presente investigación "Riviera Maya", se han creado en la en la Entidad dependientes del Poder Ejecutivo del Estado para la atención de las necesidades del sector turístico organizaciones Tradicionales, Ejecutivas y Mixtas.	El Presidente Municipal, ejercerá las facultades y atribuciones que les confiere el Ayuntamiento, y contarán con el personal y presupuesto que el propio Ayuntamiento les señale. Creándose para atención de turismo desde el año desde el año 2008 a la fecha instrumentos tradicionales y Mixtos.
Programáticos	Estado federal tiene la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, fortaleciendo la Soberanía de la Nación y su régimen democrático. Con base de una planeación nacional democrática, deliberativa y de obligatorio cumplimiento para los programas que realiza la Administración Pública Federal. Los instrumentos programáticos recopilan e integran las necesidades y demandas de la ciudadanía teniendo la obligación de considerar la continuidad y adaptaciones de la política nacional para el desarrollo industrial. (Plan Nacional de Desarrollo) En su estructura establecen las metas nacionales que contienen objetivos, los cuales describen los motivos fundamentales de acción de gobierno. Y son definidos como estrategias, las cuales refieren un conjunto de acciones para lograr un determinado objetivo. Estas acciones o líneas de acción puntualizan la forma en la que el Gobierno logrará las metas fijadas. Una vez formulado y publicado el plan rector del Estado, las Secretarías y/o sectores estratégicos (Programa Sectorial de Turismo) en apego al mismo, tendrán la obligación de elaborar los programas sectoriales y/o especiales bajo el procedimiento establecido en los ordenamientos aplicables.	Es del encargo del Titular del Poder Ejecutivo estatal conducir la planeación para el desarrollo del Estado, a través de la formulación del Plan de desarrollo, documento eje de la planeación para el desarrollo integral. Deberá considerar los propósitos y objetivos de la planeación nacional de desarrollo y determinará su instrumentación, entre otros. En él, se establecen los objetivos, estrategias y líneas generales de acción que se implementarán para promover y fomentar el desarrollo integral sustentable y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos; al cual, será remitido al Congreso del Estado para su opinión, así como de los programas que de este deriven. La alineación del Plan estatal con la acción gubernamental es prioritaria, al integrarse los Presupuestos de Egresos y Leyes de Ingresos la aplicación de los instrumentos de política económica y social, deben ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan Estatal el cual se podrá actualizar o modificar. Vigente el Plan estatal, las secretarías en coordinación al mismo y con los planes federales elaborarán sus programas sectorizados, que para el caso que nos ocupa la Secretaría de Turismo del Estado, quien realiza el Programa Sectorial de Turismo del Estado de Quintana Roo.	El titular del gobierno de la administración pública municipal, tiene la obligación de formular y elaborar el Plan Municipal de Desarrollo, el cual deberá elaborarse en apego a los planes de desarrollo de mayor jerarquía. Una vez publicado, los titulares deberán entre otras cuestiones, elaborar los programas sectoriales, institucionales o especiales para consecución de los planes de desarrollo propuestos por el consenso de la ciudadanía. La Dirección General de Turismo realiza el programa sectorial de turismo del municipio.
Normativos	El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. <ul style="list-style-type: none"> Expedirá las leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos. El Supremo Poder Ejecutivo podrá expedir reglamentos, decretos, acuerdos y/o órdenes del Presidente como instrumentos normativos (NOM-SECTUR-07, NOM-SECTUR-09, firmados por el Secretario de Estado.	Las leyes de un Estado solo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él. <ul style="list-style-type: none"> Poder Legislativo: La facultad de legislar en el Estado de Quintana Roo se encuentra depositada en la Legislatura del Estado. Poder Ejecutivo: La ley orgánica del Estado otorga al titular del ejecutivo del Estado para crear y/o suscribir fideicomisos, acuerdos o decretos, con carácter coercitivo dentro de su territorio para el cumplimiento de sus obligaciones. 	El Ayuntamiento es el órgano supremo de gobierno y administración del Municipio Libre y Autónomo, se auxilia para cumplimiento de sus atribuciones y funciones por un Presidente Municipal, Síndico y Regidores elegidos por el principio de mayoría relativa y representación proporcional quien aprobará, las leyes en materia municipal, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COINCIDENTES CON EL SISTEMA MEXICANO EN TURISMO.			
Instrumentos	Gobierno Federal	Estado de Quintana Roo	Municipio
Financieros	Los ingresos de la federación constituyen la obtención de ingresos del Gobierno Federal (impuestos), ingresos de organismos y empresas (cuotas de participación social), las contribuciones de mejoras; los derechos; productos; aprovechamientos; los ingresos por venta de bienes o servicios; Participaciones y aportaciones (Participaciones, Aportaciones y Convenios); Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas e ingresos derivados del financiamiento. Los cuales deberán estar publicados en la Ley de Ingresos así como el decreto de presupuesto anual. Los instrumentos financieros para el desarrollo de un sector podrán ser creados por los supremos poderes. En el caso de Quintana Roo, el encargo de la operación se confirió al Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Turismo, quien tiene la facultad de crear, suprimir, gestionar o coordinar aquellos organismos, entidades o entes de gobierno que apoyen o incentiven el desarrollo de este sector.	Los ingresos del Estado constituyen la obtención de ingresos del Gobierno Federal (impuestos), ingresos de organismos y empresas (cuotas de participación social), las contribuciones de mejoras; los derechos; productos; aprovechamientos; los ingresos por venta de bienes o servicios; Participaciones y aportaciones (Participaciones, Aportaciones y Convenios); Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas e ingresos derivados del financiamiento. Los cuales deberán estar publicados en la Ley de Ingresos del Estado, así como el decreto de presupuesto anual. Los instrumentos financieros para el desarrollo de un sector podrán ser creados por los supremos poderes. En el caso de Quintana Roo, el encargo de la operación se confirió al Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Turismo, quien tiene la facultad de crear, suprimir, gestionar o coordinar aquellos organismos, entidades o entes de gobierno que apoyen o incentiven el desarrollo de este sector.	Los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejan su patrimonio conforme a la ley, en dicho sentido administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la legislación establezca a su favor (contribuciones, participaciones -con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determine por la Legislatura del Estado- e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo). La conformación de los ingresos de Solidaridad es por Recaudación (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) Participaciones, Aportaciones y Convenios (pueden modificarse por el monto de los ingresos que por acciones de coordinación fiscal federal realice el Estado.) Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas o por ingresos derivados del financiamiento. De los cuales se designa un presupuesto en materia de turismo. Siendo prioritarios los servicios públicos.
De conocimiento	Para la toma de decisiones y cumplimiento de la planeación, es necesaria la especialización en instrumentos para la obtención y recopilación de información. A nivel federal el Estado posee la obligación de contar con el Sistema Nacional de Información Estadística cuyos datos serán considerados oficiales y obliga a la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, el uso de los mismos. Este sistema ejecuta a través del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Información (INEGI). En turismo, se le confiere a la Secretaría la obligación de la estadística, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Lo que se han creado diversos instrumentos de conocimiento para la acción de la política turística federal.	El Estado de Quintana Roo, a través de la Secretaría de Turismo integra la información estadística del sector turístico; la cual, pone a disposición de cualquier usuario a través de su portal web institucional. Esta información es sobre los diferentes destinos turísticos que tiene el estado y los divide por Municipios entre otros indicadores que contiene indicadores turísticos como número de turistas, ocupación hotelera, derrama económica, infraestructura hotelera, cruceros, zonas arqueológicas, entre otros.	A través de la Dirección General de Turismo, se facilita al Municipio generar un sistema de estadística e indicadores sobre ocupación hotelera, afluencia, desarrollo de servicios y todos aquellos que se requieran para la correcta planeación de un turismo sustentable, auxiliándose de instituciones públicas, privadas y sociales para la elaboración de un diagnóstico homogéneo.
De venta o comunicación	Para el cumplimiento de las atribuciones, se han implementado diversos instrumentos de comunicación como foros, congresos, conferencias, publicaciones, campañas de comunicación, los cuales van dirigidos y especializados por segmentos que llevan cabo, a través de organismos descentralizados así como con las entidades coordinadas por la misma Secretaría, entre otros.	El Estado a través de los Fideicomisos de Promoción turística de los municipios y en coordinación con la Secretaría de Turismo realiza diferentes espacios y plataformas para comunicar del Estado y de sus destinos turísticos a aquellos inmigrantes o interesados en el segmento de turismo.	El Municipio a través de la Dirección General de Turismo realizan campañas, eventos de promoción y publicidad, orientadas a incrementar la afluencia de turistas nacionales y extranjeros en el Municipio en coordinación con el Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Solidaridad, para su difusión nacional e internacional.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado libre y soberano de Quintana Roo y diversas leyes reglamentarias.

CAPITULO II. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EN MÉXICO

En el desarrollo de la presente investigación con el apoyo de los instrumentos de las políticas públicas se analizo y dio estructura a las políticas mexicanas en materia de turismo por nivel y mandato de gobierno. Iniciando con la política turística nacional en los mandatos de gobierno 2007-2012 y 2013-2018, en el Estado de Quintana Roo se analizaron los periodos del 2005 al 2011 y del 2011 al 2016 y para el municipio de Solidaridad se analizaron tres periodos de administración del 2008-2011, del 2011-2013 y del 2013-2016. Al final del análisis de cada política turística, a manera de simplificar la información se incluyo un cuadro que ejemplifica la información contenida en los respectivos análisis de los instrumentos de políticas por cada periodo de observación.

De igual manera, al inicio del análisis por nivel de gobierno, se realizó una breve descripción del sistema turístico y los subsistemas que conforman respectivamente a cada uno, estudiados en el apartado anterior. Con la finalidad de iniciar el análisis de las políticas mostrando las diferentes realidades y peculiaridades del sistema turístico en México, Quintana Roo y en Solidaridad.

1. POLITICAS PÚBLICAS DE TURISMO. NIVEL FEDERAL

A) Una aproximación a los Estados Unidos Mexicanos.

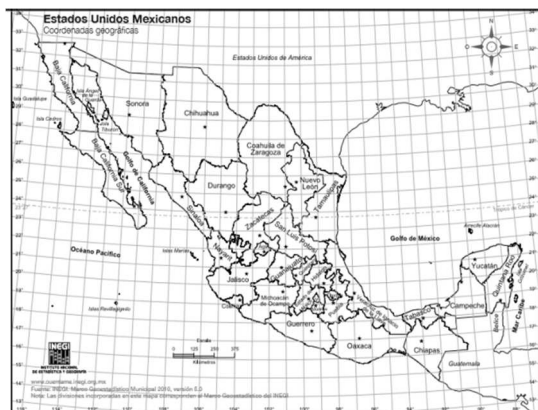


Grafico 2. Mapa México (INEGI)

Estados Unidos Mexicanos, conocido por su nombre geográfico como México, también se le suele llamar República Mexicana. Cuenta con una superficie continental de 1,959,247.98 kilómetros cuadrados, con una superficie insular de 5,127 km² y una superficie urbana 22,940.50 de kilómetros cuadrados. Su organización territorial se distribuye en 32 Estados. La Ciudad de México es la capital y sede de los tres

Poderes de Gobierno (*Ejecutivo, Legislativo y Judicial*). Las zonas fronterizas colindantes con su territorio limitan con Estados Unidos de América, Belice y Guatemala.

De acuerdo al Censo Intercensal 2015 del INEGI (2016:1) México en el año 2010 en el año 2010 tenía ciento doce millones trescientos treinta y seis mil quinientos treinta y ocho (112,336,538) de habitantes y para el año 2015 contaba una población de ciento diecinueve millones quinientos treinta mil setecientos cincuenta y tres (119, 530 753) personas

México durante el periodo de 1990 a 2000 la tasa de crecimiento fue de uno punto nueve (1.9%) por ciento, para el periodo 2000 a 2010 la tasa de crecimiento de la población fue del uno punto cinco (1.5%) por ciento, manteniéndose este mismo valor de uno punto cuatro (1.4%) por ciento de crecimiento de la población para el periodo 2010 al 2015²⁰.

Respecto a los notoriamente publicitados Ranking mundiales en turismo; México del 2013 al 2015 mantuvo el número nueve (09) de los países con mayor afluencia turística recibiendo para el 2013 veinticuatro punto dos (24.2) millones de turistas, para el 2014 veintinueve punto tres (29.3) millones de turistas y para el año 2015 treinta y dos punto uno (32.1) millones de turistas. Por otra parte, en los ingresos por divisas permaneció en el lugar diecisiete (17) de la lista mundial para el año 2013 con trece punto nueve (13.9) miles de millones de dólares, para el año 2014 dieciséis punto dos (16.2) miles de millones de dólares y para el año 2015 con diecisiete punto cinco (17.5) miles de millones de dólares. Sin embargo en el Ranking mundial del Gasto Turístico Internacional permaneció desde el año 2013 en el lugar veintiocho (28) contando para el año 2013 nueve punto uno (9.1) miles de millones de dólares, para el 2014 nueve punto seis (9.6) miles de millones de dólares y para el año 2015 diez punto uno (10.1) miles de millones de dólares²¹.

A pesar de esto, encontramos a un México que de acuerdo a los datos publicados en la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI (2016), para el 2015, el setenta y tres punto uno (73.1%) por ciento de la población ocupada era asalariada y que del total de esta población

²⁰ Información obtenida del INEGI (2015) Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015. Estados Unidos Mexicanos. Recuperado en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078966.pdf

²¹ Información obtenida del Sistema de Inteligencia de Mercados Sector Turístico en México. Recuperando en: http://www.siiimt.com/en/siiimt/ranking_mundial_omt

ocupada, el treinta y cuatro punto dos (34.2%) por ciento gana al día el equivalente a dos (02) días de salario mínimo mensual (SMM) y veinte dos punto cinco (22.5%) por ciento de la población ocupada percibe lo correspondiente a tres (03) días de salario mínimo mensual. (INEGI, Encuesta Intercensal 2015; 2016:1).

Por lo que, más de la mitad de la población ocupada, no gana más de tres salarios mínimos mensuales al día. Lo anterior considerando que el salario mínimo mensual de acuerdo a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI, 2016) ya con él aumento de cuatro punto dos (4.2%) por ciento, a partir del primero de enero de 2016 apenas alcanzó un monto de setenta y tres punto cuatro (73.04) pesos diarios, aplicable en todo el país²².

a) Sistema turístico

Para analizar el sistema turístico mexicano, describiremos brevemente las características que conforman el subsistema de actores, de la actividad turística y del producto turístico. Lo anterior con la intención de presentar una perspectiva de México en el turismo en correlación a los postulados teóricos planteados en esta investigación.

a') Sobre el subsistema de actores: se dividen en actores públicos, privados y turista, descritos a continuación.

Actores públicos: En materia de turismo, la Constitución Política en su artículo 73 XXIX-K. ha determinado que la expedición de leyes con facultades concurrentes será a cargo del Congreso, promulgando la Ley General de Turismo en la que señalan que la autoridad competente en materia de turismo será el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Turismo así como sus órganos desconcentrados y descentralizados.

Disponiendo en dicha Ley sus facultades: (1) la política turística nacional; (2) promoción de la actividad turística, nacional e internacional; (3) Coordinar las acciones para el desarrollo turístico del país, sujetas a los recursos aprobados; (4) Atender los asuntos relacionados con la actividad turística del país; (5) planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística en el país; (6) Coadyuvar a la aplicación de los instrumentos de política ambiental y de cambio climático, en materia de turismo; (7) de

²² Información obtenida con datos de Tabla de Salarios Mínimos Generales y Profesionales por Áreas Geográficas de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI). Recuperado en http://www.conasami.gob.mx/pdf/tabla_salarios_minimos/2016/01_01_2016.pdf

las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable; (8) Promover la infraestructura y equipamiento, en coordinación con los Estados, Municipios y el Distrito Federal, y con la participación de los sectores social y privado, sujetas a los recursos aprobados; (9) Promover cooperación y coordinación con el sector privado y social; (10) Participar en programas de prevención y atención de emergencias y desastres; (11) Promover, realizar y difundir estudios, investigaciones e indicadores en materia turística; (12) Establecer la regulación para la clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje, de cumplimiento obligatorio en toda la República; (13) Promover y vigilar el cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos y Normas Oficiales Mexicanas que de ella deriven, en el ámbito de su competencia; (15) Fijar e imponer, el tipo y monto y de las sanciones en materia turística, entre otras²³.

Actores privados: la gran diversidad de segmentos turístico en el país amplía la gama de representantes de los diversos segmentos. Manteniendo una relevante importancia la representación y organización del segmento de alojamiento y alimentación.

Actor del sector terciario: de acuerdo a lo publicado por SIIMT Inteligencia de Mercados Sector Turístico en México del Consejo de Promoción Turística de México los turistas por país de residencia que entraron vía aérea al país, sigue siendo el principal actor del sector turístico el turista Americano, con una afluencia en el 2014 de siete millones trescientos ochenta y cuatro mil quinientos tres (7'348,503) turistas y para el año 2015 un total de ocho millones seiscientos cuatro mil quinientos setenta y ocho (8'604,578) turistas. Seguido se encuentran los actores Canadienses en el 2014 con un millón seiscientos cuarenta y seis mil ciento cincuenta y ocho (1'646,158) turistas y para el 2015 con un total de un millón setecientos siete mil setecientos noventa y ocho (1'707,798) turistas. Y como tercer lugar el Reino Unido con un total para el 2014 de cuatrocientos treinta y dos mil trescientos cinco (432,305) turistas y para el 2015 con cuatrocientos setenta y siete mil doscientos ochenta y cuatro mil (477,284) turistas.²⁴

b') Subsistema de la actividad turística: la información presentada en este subsistema, fue recopilada con diversos datos oficiales sobre las características de las actividades turísticas realizadas en el sector terciario a nivel nacional.

²³ Artículo 4 de la Ley General de Turismo.

²⁴ Información obtenida con datos del SIIMT (2016) Inteligencia de Mercados Sector Turístico en México. Recuperado en: http://www.siimt.com/es/siimt/siim_siom

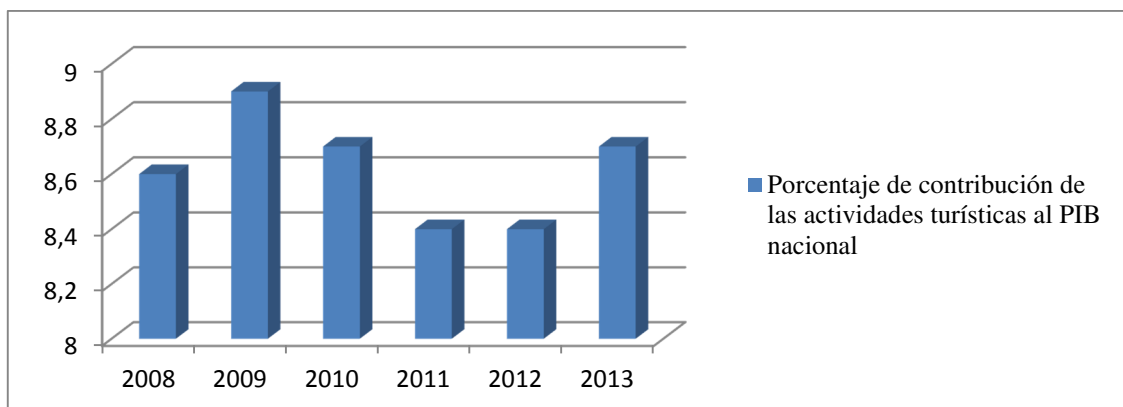
La tasa de participación económica de la población de 12 años y más, para el año para el año 2000 era del cuarenta y nueve punto tres (49.3%) por ciento; en el año 2010 se reporto una tasa de cincuenta y dos punto seis (52.6%) por ciento y para el 2015 se reporto una tasa del cincuenta punto tres (50.3%) por ciento, viéndose reducida en comparación con lo reportado en el año 2010. Estando en su mayoría la población contratada en el sector de servicios.

El sector terciario, con relación a los datos en el INEGI para el año 2015 mantuvo su crecimiento, pasando la población ocupada en el comercio y los servicios de cincuenta y tres (53.8%) por ciento en 2000 a sesenta y dos punto uno (62.1%) por ciento en 2015. Lo interesante de este dato, refleja más que el aumento del sector de servicios, la penosa disminución de la participación del sector agropecuario de tener dieciséis punto uno (16.1%) en el 2000 al once punto uno (11.1%) por ciento en el 2015, cayendo también la participación del sector secundario de veintisiete punto siete por ciento (27.7%) del 2000 a veinte cinco punto dos (25.2%) por ciento para el año 2015.

Por otra parte, uno de los impactos positivos es la aportación que tiene el sector turismo al Sistema Financiero en el país, por concepto de ingresos obtenidos en el sector de servicios relacionados con el turismo, que hemos ejemplificado la Grafica siguiente; en la que se muestra el histórico de ingresos, elaborado con los datos obtenidos en la Cuenta Satélite²⁵. (INEGI, 2015:3)

Grafico 3.

Contribución del turismo al PIB nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Satélite 2013 (INEGI, 2015).

²⁵ Información obtenida con datos del INEGI (2015) Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite del turismo de México 2013. Preliminar. Año base 2008.

La infraestructura hotelera del país para el año 2014 fue de dieciocho mil setecientos once (18,711) centros de hospedaje que representaron a seiscientas noventa y dos mil trescientas cincuenta y un (692,351) habitaciones. de acuerdo a los datos turísticos oficiales publicados.²⁶

La red carretera fue de trescientos setenta y cuatro mil doscientos sesenta y dos (374,262 km), divididos en cuarenta y nueve mil ciento sesenta y nueve (49,169 km) kilómetros de red federal, ocho mil cuatrocientos cincuenta y nueve (8,459 km) kilómetros son autopistas de cuota y cuarenta mil setecientos diez (40,710 km) kilómetros de la red federal libre de peaje). Las redes troncal e intertronal de abarcan veinticuatro mil trescientos ocho (24,308 km) kilómetros. El Sistema Ferroviario Nacional (SFN) abarca veinte seis mil setecientos veinte siete (26,727 km) kilómetros de vías férreas. En sus once mil quinientos (11,500 km) kilómetros de costas, cuenta con ciento diecisiete (117) puertos y terminales habilitadas y dieciséis puertos comerciales. Cuenta con sesenta (60) aeropuertos (PND 2013-2018, 2013: 80-81).

Así mismo este segmento turístico perteneciente al sector terciario o de servicios, en el año 2013 generó aproximadamente de dos punto tres (2.3) millones de puestos de trabajo remunerados, equivalente al cinco punto nueve (5.9%) por ciento respecto al total de los puestos en el país. Principalmente en (1). restaurantes, bares y centros nocturnos: treinta y seis punto tres (36.3%) por ciento; (2). transporte de pasajeros: quince punto siete (15.7%) por ciento; (3) bienes y artesanías: trece punto seis (13.6%) por ciento; (4) comercio: once (11.0%), (5) alojamiento: seis (6.0%) por ciento; (6) servicios de alquiler y negocios: tres punto ocho (3.8%); (7) servicios de esparcimiento: dos punto tres (2.3%); (7) agencias de viajes y tour operadores: punto ocho (0.8%) por ciento; (8) tiempos compartidos: punto cinco (0.5%) por ciento; (9) las segundas viviendas: punto uno (0.1%) por ciento; y, más de 12 servicios: nueve punto nueve (9.9%) por ciento²⁷.(INEGI, Cuentas Satélite 2013, 2015: 7).

c) El subsistema del producto turístico: de acuerdo la información publicada por el Atlas turístico de México (2016) además de considerar la gran diversidad de ecosistemas, flora y fauna que posee México, existen variados tipos de turismo que son promovidos como

²⁶ Información obtenida con datos del SIIMT (2016) Inteligencia de Mercados Sector Turístico en México. Recuperado en: http://www.siiimt.com/en/siiimt/estructura_turistica

²⁷ Información obtenida del INEGI (2015) Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite del turismo de México 2013. Preliminar. Año base 2008.

oferta de los diversos entornos de los cuales mencionamos los siguiente: (1) Turismo cultural: patrimonio mundial, pueblos mágicos, mundo maya, casa de artesanías, destinos de etnoturismo, galerías de arte, museos, sitios patrimonio , teatros, zonas arqueológicas, (2) Turismo de reuniones: recintos feriales y de convenciones; (3) Turismo deportivo: marinas y campos de golfo; (4) Turismo de Salud y Bienestar: spas; (5) Turismo de sol y Playa; playas certificadas, destinos de sol y playa (6) Turismo de Naturaleza: biodiversidad, aventura, eco parques, ecoturismo, espacios naturales, museos jardín, paraísos indígenas (7) Turismo Gastronómico, (8) Otras alternativas de Turismo: de romance, entre los principales²⁸.

Ahora bien, una vez descrita la perspectiva de aproximación del turismo en los Estados Unidos Mexicanos desde el sistema turístico, continuaremos en el siguiente apartado con el desarrollo de la presente investigación, analizaremos las políticas públicas en turismo, respecto del anterior periodo (2007-2012) y el actual periodo de mandato (2013-2018). A través del estudio de la política pública en turismo a través de los instrumentos de las políticas públicas²⁹.

B. Instrumentos de la política pública federal en turismo del 2007 al 2012.

El presidente de la República Mexicana fue Felipe Calderón Hinojosa de los años 2007-2012. Militante del Partido de Acción Nacional al igual que su antecesor Vicente Fox Quesada.

La economía mexicana durante las dos últimas décadas mantuvo un crecimiento económico insuficiente para aumentar la calidad de vida de la mayoría de los mexicanos. En este periodo se plantearon la acción de estrategias para elevar el Producto Interno Bruto, logrando llegar a un cinco (05%) por ciento al final del sexenio.

Así mismo se incluyeron en la toma de decisiones mecanismos de inversión en el capital humano a través del incremento de la capacitación, es decir de acciones de fortalecimiento para el incremento de la competitividad y calidad de los sectores productivos mexicanos.

Otra característica fue la consideración de gobierno federal de una visión a largo plazo llamada visión México 2030, que a la letra dice:

²⁸ Información obtenida con datos del Atlas Turístico de México. Recuperado en <http://atlasturistico.sectur.gob.mx/AtlasTuristico/bienvenido.do#>

²⁹ Véase Capítulo II. De la política turística.

“Hacia el 2030, los mexicanos vemos a México como un país de leyes, donde nuestras familias y nuestro patrimonio está seguros, y podemos ejercer sin restricciones nuestras libertades y derechos; un país con una economía altamente competitiva que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados; un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma corresponsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, y que ejerce un liderazgo en América Latina.”(PND 2007-2012, 2013:25)

a) Instrumentos Organizativos.

La ejecución de la política turística, estuvo a cargo de la Secretaría Federal de Turismo (SECTUR) auxiliándose de las entidades sectorizadas de turismo: Consejo de Promoción Turística de México (CPTM), Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y sus filiales, así como de sus órganos desconcentrados: Centro de Estudios Superiores de Turismo (CESTUR) y Corporación de los Ángeles Verdes. En atención a lo cual, haremos una breve referencia de dichos instrumentos organizativos.

a´) Tradicionales: Secretaria de Estado rectora de turismo y sus Órganos administrativos desconcentrados

-Secretaria Federal de Turismo: Secretaria de la Administración Pública Federal, a quien el poder ejecutivo federal confirió el despacho de las funciones relacionadas con el desarrollo de la industria turística. Fue creada por decreto el 27 de diciembre del 1974. Durante este mandato propusieron *“adecuar la estructura orgánica de la Secretaría de Turismo, a los objetivos y procesos de trabajo sustantivos de la Institución, que permitan posicionar a México como un país líder en la actividad turística, a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos; y en concordancia con los lineamientos contenidos en el "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012", el "Programa Sectorial de Turismo 2007-2012..."* entre otros aspectos, realizando diversos ajustes su estructura durante este periodo.(SECTUR, Manual de Organización General, 2011)

b') Ejecutivos: Órganos colegiados y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Turismo (SECTUR)

Como Órganos colegiados de la Secretaría de Turismo (SECTUR):

- Comisión ejecutiva de turismo: órgano de integración intersectorial, en el que participan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conjuntamente con representantes de los sectores social y privado relacionados con la industria turística.³⁰
- Consejo Consultivo de Turismo: Comisión intersecretarial de carácter permanente, con el objeto coordinar, proponer y formular las estrategias y acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que lo integran, a fin de lograr un desarrollo integral de la actividad turística nacional. (DOF 22-05-2008)

Como Órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Turismo (SECTUR):

- Corporación Ángeles Verdes: Órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Turismo, que a través del Reglamento de administración y funcionamiento de la corporación Ángeles Verdes por objeto regular la administración y funcionamiento de la Corporación. Conforme a lo dispuesto en los ordenamientos legales y administrativos que regulan los distintos ámbitos de su competencia, se determinó a su cargo la prestación de servicios integrales de información, orientación, asesoría, asistencia, de emergencia mecánica, auxilio y apoyo al turista nacional y extranjero.³¹
- Centro de Estudios Superiores de Turismo (CESTUR): El Centro fue creado como órgano Desconcentrado de la Secretaría de Turismo por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 16/07/1984. De acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo tuvo por objeto “desarrollar proyectos de investigación y estudios que coadyuven al mejoramiento en la toma de decisiones en las instituciones y empresas de los sectores público, social y privado relacionadas con la actividad turística, difundir por cualquier medio los resultados de las investigaciones que realice; impulsar la innovación y el desarrollo tecnológico de las instituciones y empresas que conforman el sector, entre otros.

³⁰ Reglamento Interior de la Comisión Ejecutiva de Turismo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre del 2004.

³¹ Información obtenida del Artículo segundo transitorio del Decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 14 de noviembre de 2008.

Dentro de su actuación CESTUR emitía dos tipos de boletines para comunicación de la información: (1) Boletín de Nuevas Adquisiciones: Boletín electrónico semestral (Junio y diciembre) y, (2) Boletín de Artículos del CEDOC Virtual: Publicación mensual de artículos o investigaciones realizadas por la SECTUR, el CESTUR y la OMT.³² (CESTUR, 2012)

c') Mixtos: Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.

- Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.: El día 19 de mayo, se publican reformas para la creación de la empresa de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública Federal denominada "Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V." y en octubre de 1996 fue autorizada, teniendo por objeto, planear, diseñar y coordinar en coadyuvancia con la Secretaría de Turismo, las políticas y estrategias de promoción turística a nivel nacional e internacional. Esta entidad paraestatal, posee patrimonio, atribuciones, estructura orgánica, órganos de dirección e integrantes de los mismos establecido en el Estatuto Orgánico del Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V., publicado en el DOF el 22/04/ 2010, actualmente abrogado³³. (CPTM, 2014)

- Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR): Entidad gubernamental encargada de fomentar el desarrollo de la inversión turística sustentable en México, contribuye a la planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística y de los recursos turísticos, así como a la promoción del financiamiento de las inversiones privadas y sociales³⁴. Creado y formalizado mediante contrato de fideicomiso el día 29/03/1974, forma parte del sector público paraestatal, bajo la coordinación sectorial de la Secretaría de Turismo y por decreto presidencial del 22/2/2010, tiene la obligación de ajustar sus acciones al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Nacional de Turismo. (FONATUR, 2015) Sus filiales son:

³² Información obtenida de CESTUR (2012) La investigación aplicada al desarrollo competitivo de los destinos turísticos

³³ Información obtenida del CPTM (2014) Estatuto Orgánico del Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.,

³⁴ Artículo 42 de la Ley General de Turismo.

- FONATUR Constructora, S.A. DE C.V: creada el 30 de abril de 2008, se dedica a la realización de obra tanto pública como privada, así como la prestación de servicios relacionada con ésta. Contribuye al fortalecimiento de la actividad turística mediante la creación de centros turísticos para mejorar su imagen y competitividad a escala nacional e internacional³⁵. (FONATUR-CONSTRUCTORA, 2009)

- FONATUR Mantenimiento Turístico S.A. de C.V.: presta servicios de conservación, construcción, demolición, mantenimiento, limpieza, operación, vigilancia y supervisión de cualquier tipo de instalaciones e infraestructura, así como en bienes muebles o inmuebles que requieran organizaciones, dependencias y entidades paraestatales de la administración pública federal, estatal o municipal así como personas físicas o morales³⁶. (FONATUR-MantenimientoTurístico, 2014).

- FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V.: creada el 30 de abril de 2008, tiene por objeto la operación de las administraciones portuarias integrales (marinas turísticas) que le han sido concesionadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)³⁷. (FONATUR-Operadora/Portuaria, 2012).

b) Instrumentos Programáticos:

La política nacional contempló los ámbitos económico, social, político y ambiental y asume “*como premisa básica la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable; esto es, del proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras*” (PROSECTUR 2007-2012, 2008: 15) a través de cinco metas nacionales, que integraron el proyecto global de la política rectora en México de 2007-2012.

Por su parte, la política turística propuso como objetivo nacional “*hacer de México un país líder en la actividad turística a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como del fomento a la competitividad de las empresas del sector de forma que brinden un servicio de calidad internacional*” a través de seis estrategias,

³⁵ Información obtenida de FONATUR Constructora (2009) Recuperado en: http://www.fonaturconstructora.gob.mx/es/quienes_somos/index.asp?pg=B&sec=1

³⁶ Información obtenida de FONATUR Mantenimiento Turístico (2014). Recuperado en: http://www.fmt.gob.mx/es/quienes_somos/index.asp

³⁷ Información obtenida de FONATUR Operadora Portuaria (2012) Recuperado en: http://www.fonaturoporadoraportuaria.gob.mx/es/quienes_somos/index.asp?s=1a

con las que buscaron ser un líder en el sector turismo y aumentar el número anual de visitantes internacionales. (PND 2007-2012, 2007: 49).

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 con la visión de México 2030, propuso procurar un Desarrollo Humano Sustentable para todos los ciudadanos, a través del desarrollo de cinco metas nacionales:

Estado de Derecho: *“se refiere al Estado de Derecho y la seguridad. Una premisa fundamental de la interacción social estriba en que las personas necesitan garantías de seguridad para su Desarrollo Humano Sustentable. De otra manera, las personas no podrían actuar y desarrollarse en forma libre y segura. En definitiva, los mexicanos deben contar con la tranquilidad de que, en el futuro, no perderán los logros que son frutos de su esfuerzo”* (PND 2007-2012, 2007: 8)

Estado y Economía: *“se relaciona con el desempeño de nuestra economía, en el sentido de lograr mayores niveles de competitividad y de generar más y mejores empleos para la población, lo que es fundamental para el Desarrollo Humano Sustentable. Del alcance de este objetivo depende que los individuos cuenten en nuestro país con mayores capacidades, y que México se inserte eficazmente en la economía global, a través de mayores niveles de competitividad y de un mercado interno cada vez más vigoroso”* (PND 2007-2012, 2007: 8)

Igualdad de Oportunidades: *“está relacionado con la igualdad de oportunidades. Cada mexicano, sin importar su lugar de origen y el ingreso de sus padres, debe tener acceso a genuinas oportunidades de formación y de realización. Esa es la esencia de la igualdad de oportunidades y sólo mediante ella puede verificarse la ampliación de capacidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de aquellos que más lo requieren. El Desarrollo Humano Sustentable encuentra en dichos procesos la base personal, familiar y comunitaria de su realización social.”* (PND 2007-2012, 2007: 9)

Sustentabilidad Ambiental: *“Los recursos naturales son la base de la sobrevivencia y la vida digna de las personas. Es por ello que la sustentabilidad de los ecosistemas es básica para una estrategia integral de desarrollo humano. En primer término, una administración responsable e inteligente de nuestros recursos naturales es el punto de partida para contar con políticas públicas que efectivamente promuevan la sustentabilidad del medio ambiente. Al mejorar las condiciones actuales de vida de la*

población mediante el uso racional de los recursos naturales, aseguraremos el patrimonio de las generaciones futuras.” (PND 2007-2012, 2007: 10).

Democracia efectiva y política exterior responsable: *“abarca las acciones en materia de democracia efectiva y política exterior. Es preciso garantizar que los mexicanos vivan la democracia no sólo como procedimiento, sino también como forma de vida. También es necesaria una política exterior que, tanto en sus definiciones como en sus posiciones activas, logre posicionar a México como un auténtico promotor del desarrollo humano.” (PND 2007-2012, 2007: 10).*

La Política turística nacional se localizó en el segundo Eje *“Acción Economía competitiva y generadora de empleos”* con el objetivo nacional para el turismo de *“hacer de México un país líder en la actividad turística a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como del fomento a la competitividad de las empresas del sector de forma que brinden un servicio de calidad internacional”* a través de seis estrategias nacionales las cuales fueron desarrolladas por la Secretaria de Turismo en el documento escrito *“Programa Sectorial de Turismo 2007-2102”* orientado a *“temas específicos relacionados con el turismo nacional e internacional, pero también a contribuir al logro de otros objetivos estratégicos del Plan como son los de: crecimiento económico; nivel de ingreso; empleo; competitividad; infraestructura; equidad entre regiones e igualdad de género”* (PROSECTUR 2007-2012, 2008: 15)

Seis estrategias nacionales del turismo fueron *“el sustento de los objetivos, acciones y programas específicos contenidos en el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012”* (PROSECTUR 2007-2012, 2008: 17) derivados de *“los procesos de consulta del sector, los diagnósticos y estudios puntuales, así como de la valoración de logros alcanzados con el Programa Nacional de Turismo 2001-2006.”* (PROSECTUR 2007-2012, 2008: 27) Sintetizando la política turística en tres grandes ejes: competitividad, sustentabilidad y diversificación, que pretendieron alcanzar a través de ocho objetivos estratégicos.

PND 2007-2012: I Estrategía.- *“Hacer del turismo una prioridad nacional para generar inversiones, empleos y combatir la pobreza en las zonas con atractivos competitivos”*
Primer estrategia nacional en turismo del plan de desarrollo; en la cual, se determinó la importancia de procurar el financiamiento que detone y fortalezca la creación de proyectos de diversificación turística a través de la instrumentación de mecanismos

programáticos que tengan por objeto el adecuado financiamiento y capacitación para la generación de empleos y aumento de calidad de vida de los ciudadanos.

PROSECTUR 2007-2012.- Para el desarrollo de dicha estrategia nacional el Programa sectorial propuso el establecimiento de dos objetivos para su logro. El primero en el objetivo cuarto “*De oferta competitiva*” con la estrategia “*rediseñar los instrumentos de política hacia el fomento productivo*” a través de estrategias de: (1) fortalecimiento y consolidación de la oferta turística existente (2) fomento para la creación de nuevos proyectos de inversión (3) auxilio de esquemas de financiamiento planeado por regiones, estados, municipios y destinos.

PROSECTUR 2007-2012: En segundo término en el quinto objetivo sectorial “*De empleo de calidad*” a través de su estrategia “*Impulsar el empleo de calidad*” mediante: (1) mecanismo e instrumentos tendientes a la consolidar e incentivar la creación de empleos formales, permanentes y mejor remunerados en la oferta existente, (2) la creación de nuevos proyectos de inversión.

PND 2007-2012: II Estrategía.- “*Mejorar sustancialmente la competitividad y diversificación de la oferta turística nacional, garantizando un desarrollo turístico sustentable y el ordenamiento territorial integral*” pretendió que las acciones realizadas de mejoramiento y reforzamiento que incidan en principios de sustentabilidad económica coadyuven a fomentar la competitividad de los servicios turísticos de calidad en coordinación de los tres órdenes de gobierno con el sector privado.

PROSECTUR 2007-2012.-En su objetivo “*De la concurrencia de políticas públicas*” con la estrategia “*Garantizar la concurrencia de políticas públicas*” propusieron (1) la creación de instrumentos tendientes a fortalecer las relaciones entre los tres órdenes de gobierno. (2) Garantizar la aplicación y cumplimiento de las políticas de sustentabilidad ambiental, económica y social, (3) alcanzar mayores beneficios de productividad en la actividad turística.

PROSECTUR 2007-2012- Con el objetivo “*De desarrollo regional*”, a través de la estrategia “*Orientar la política turística hacia el desarrollo regional*” por medio de (1) coadyuvar con los tres órdenes de gobierno para el aprovechamiento sustentable de los recursos culturales y naturales que ofrecen las comunidades receptoras de turismo, (2)

Promover servicios competitivos que generen un bienestar económico y social para los ciudadanos, así como para el sector privado y social.

PND 2007-2012: III Estrategía.- “*Desarrollar programas para promover la calidad de los servicios turísticos y la satisfacción y seguridad del turista*” proponen garantizar una adecuada información, atención y seguridad a los turistas que visitan México mediante el establecimiento de instrumentos y mecanismos de comunicación que fortalezcan la seguridad, promoción y difusión de la información que se les brinda a los turistas.

PROSECTUR 2007-2012- Por medio del objetivo sectorial “*De promoción y comercialización integrada*” con la estrategia “*Integrar eficazmente los instrumentos de promoción y comercialización sobre la base de las fortalezas de la Marca México*” propusieron la creación de (1) instrumentos de conocimiento que permitan realizar un análisis y extracción de información más especializada para (2) la comercialización por segmentos que incluya como fortaleza de México su valores e identidad nacional, dada la (3) necesidad de promocionar y comercialización nacional e internacional los atractivos, productos y servicios que se ofrecen.

PND 2007-2012: IV Estrategía.- “*Actualizar y fortalecer el marco normativo del sector turismo*” fue la cuarta estrategia nacional en la que propusieron priorizar el fortalecimiento y actualización del marco normativo de la actuación gubernamental que fomente las bases para un desarrollo sustentable de la actividad promoviendo la competitividad del segmento de turismo.

PROSECTUR 2007-2012.-“*De la concurrencia legal y normativa*” con la estrategia “*fortalecer la concurrencia legal y normativa e impulsar la cultura de la legalidad en el sector*” propuso (1) la actualización y adecuación de los ordenamientos normativos concurrentes o relacionados con el turismo, los cuales incluyeran (2) los principios de un desarrollo sustentable.

PND 2007-2012: V Estrategía.- “*Desarrollar programas para promover la calidad de los servicios turísticos y la satisfacción y la seguridad del turista*” quinta estrategia nacional en turismo, propusieron la priorización de la calidad de los servicios y productos turísticos que ofrece México además de una adecuada integración de instrumentos

programáticos de promoción y comercialización, especializados para los segmentos turísticos a los que se pretende llegar.

PROSECTUR 2007-2012.-El objetivo sectorial “*Desarrollar oferta competitiva*” propusieron la creación de instrumentos programáticos y de conocimiento que consideraran la evaluación de las políticas públicas de planeación y de fomento al sector de los destinos turísticos para el fortalecimiento de la competitividad, auxiliándose del uso nuevas tecnologías e innovaciones que ayuden a satisfacer las exigencias de un mercado tan demandante y amplio como el turismo.

PND 2007-2012: VI Estrategía.- “*Asegurar un desarrollo turístico integral*” sexto y última estrategia nacional en la que propusieron procurar el desarrollo de la actividad acorde a las condiciones de las comunidades dado los impactos en las condiciones de la comunidad que genera el desarrollo de la actividad turística, sin dejar de atender su crecimiento por la derrama económica que genera.

PROSECTUR 2007-2012.- El Programa sectorizado de turismo incluyó como último objetivo sectorial “*De demanda turística doméstica e internacional*” con la estrategia “*Sostener y diversificar la demanda turística doméstica e internacional con mejores relaciones consumo (gastos del turista) beneficio (valor de la experiencia, empleos mejor remunerados y desarrollo regional)*” propuso (1) el desarrollo turístico en las comunidades receptoras a través de la consolidación de una oferta turística sostenida,(2) manteniendo una adecuada relación valor-precio para el crecimiento del turismo domestico de estos sitios y que su consumo integre a todos los sectores de la población.

Acuerdo Nacional por el Turismo:

La continuidad de la acción gubernamental para alcanzar la meta nacional fijada en turismo ayudo a la creación del instrumento “*Acuerdo Nacional por el Turismo*” que proponía el fomento y la facilidad de la vinculación y coordinación de acciones entre todos los actores relacionados con el turismo con el objeto de “*hacer de México un país líder en la actividad turística a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como del fomento a la competitividad de las empresas del sector, de forma*

que brinden un servicio de calidad internacional”(Ejecutivo Federal, Acuerdo Nacional por el Turismo, 2001:1). A través del planteamiento de diez objetivos en común:

1. Incrementar la conectividad y facilitar el tránsito, para generar un aumento en el número de asientos por cielo, mar y tierra dentro del país y hacia México, así como para agilizar la llegada, el tránsito y la salida de los turistas.
2. Construir, mantener y mejorar la infraestructura turística y fomentar el ordenamiento urbano, que mejore las condiciones de los destinos turísticos y favorezca su competitividad en beneficio de los visitantes y de las comunidades vinculadas a estos lugares.
3. Fortalecer la promoción turística en el país y en el extranjero, para mejorar significativamente la imagen de México como destino competitivo y para difundir su amplia y diversa oferta turística.
4. Fomentar la inversión pública y privada y facilitar el financiamiento al sector turístico, con medidas que incentiven el flujo de recursos para el desarrollo de los destinos turísticos y estimulen el crecimiento y la participación de las pequeñas y medianas empresas en el sector.
5. Elevar la competitividad de los destinos y empresas turísticas para garantizar la experiencia del turista, a través del desarrollo de programas de mejora continua, capacitación de personal, certificación de procesos de instalaciones turísticas y otras medidas que incidan favorablemente en la satisfacción de las expectativas del viajero.
6. Diversificar y enriquecer la oferta turística, con destinos, productos y servicios de mayor calidad, modernos y diferenciados a fin de incrementar la estadía y el gasto del turista en nuestro país.
7. Fomentar la integración de cadenas productivas nacionales, para incrementar por parte de las empresas del sector turístico, el consumo de productos y servicios de las diferentes regiones del país.
8. Ofrecer el mejor servicio y promover una cultura turística que desarrolle una conciencia nacional sobre la importancia del turismo y la conservación del patrimonio cultural y natural, a través de acciones educativas, de difusión, de capacitación y de formación de recursos humanos.
9. Impulsar cambios regulatorios a favor del sector turismo, para crear las condiciones que faciliten y fortalezcan el desarrollo del sector.

10. Promover el desarrollo equilibrado sustentable, para que los prestadores de servicios turísticos actúen con conciencia y criterios de conservación del medio ambiente, de ahorro de energía y de preservación de las riquezas naturales.

El acuerdo nacional para el turismo, fue incluido en el Plan de Desarrollo del Estado de Quintana Roo 2011-2016 así como en el Programa Sectorial de turismo en el Estado de Quintana Roo, que mencionaremos en lo siguiente.

c) Instrumentos Normativos

Atendiendo la naturaleza multidisciplinaria y el carácter transversal de la actividad turística, dentro del apartado de instrumentos normativos, se hará referencia de aquellos en lo que la SECTUR es la autoridad competente y que de manera integral fungieron de reguladores de la política turística nacional.

a') Leyes: Ordenamientos normativos federales vigentes desde el inicio del periodo de mandato respecto su importancia para la operación en materia de turismo, son los siguientes:

- Ley General de Turismo: Durante este periodo se abroga la Ley Federal de Turismo, entrando en vigor en el año 2009 la renovada Ley General de Turismo parte de la política pública propuesta al inicio del mandato. Este ordenamiento estableció la concurrencia de las facultades en los tres órdenes de gobierno para la ejecución de sus atribuciones. En comparación con el ordenamiento anterior genero cambios en la estructura y contenido estableciendo las bases de coordinación y concurrencia. A su vez, define que la materia turística comprende los procesos que se derivan de las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos. Además considera como una actividad prioritaria nacional al turismo bajo el enfoque social y económico que genera desarrollo regional³⁸.

- Demás leyes reglamentarias vigentes y aplicables a la materia.

³⁸ Artículo 1° de la Ley General de Turismo.

b') Reglamentos: En este periodo se realizaron adecuaciones a diversos reglamentos en seguimiento de la política turística nacional, dichas modificaciones consideraron aspectos generales de la actividad y en especial aquellos ajustes normativos pertinentes en la competencia de las autoridades para la ejecución de las actividades relacionadas con el sector, de los cuales mencionamos los siguientes:

- Reglamento de la Ley Federal de Turismo: durante este periodo este ordenamiento, no se adecuo a la nueva Ley General de Turismo siendo vigente pero careciendo de una efectiva aplicación de la actividad turística. Este Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 09/11/1999
- Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo: publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2001, se realizaron diversas modificaciones durante el periodo 2007-2012, como la realizada en el año 2008 en la que se reformaron los artículos para las adecuaciones organizativas de la operación de la Secretaría.

c') Normas oficiales mexicanas: Creadas por decreto y necesaria su publicación en el Diario Oficial de la Federación para su entrada en vigor, expresan las reglas y lineamientos a acatar en la operación de determinadas actividades turísticas, de las cuales enunciamos a continuación³⁹. (SECTUR, 2016)

- Norma Oficial Mexicana NOM-06-TUR-2009, Requisitos mínimos de información, higiene y seguridad que deben cumplir los prestadores de Servicios turísticos de campamentos (cancela la Norma Oficial Mexicana NOM-06-TUR-2000). Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 06/09/2010.
- Norma Oficial Mexicana NOM-05-TUR-2003, requisitos mínimos de seguridad a que deben sujetarse las operadoras de buceo para garantizar la prestación del Servicio. Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18/02/2004.
- Norma Oficial Mexicana NOM-09-TUR-2002, que establece los elementos a que deben sujetarse los guías especializados en actividades específicas (cancela Norma Oficial Mexicana NOM-09-TUR-1997). Publicada en el Diario Oficial de la Federación [DOF] el 26/09/2003.

³⁹ Información obtenida con datos del marco jurídico de la SECTUR. Recuperado en <http://www.sectur.gob.mx/conoce-la-sectur/marco-juridico-y-normativo/normas-oficiales-mexicanas/>

- Norma Oficial Mexicana NOM-08-TUR-2002, que establece los elementos a que deben sujetarse los guías generales y especializados en temas o localidades específicas de carácter cultural. Publicada en el Diario Oficial de la Federación [DOF] el 05/03/2003
- Norma Oficial Mexicana NOM-07-TUR-2002, de los elementos Normativos del seguro de responsabilidad civil que deben contratar los prestadores de servicios turísticos de hospedaje para la protección y seguridad de los turistas o usuarios. Publicada en el Diario Oficial de la Federación [DOF] el 26/02/2003.
- Norma Oficial Mexicana NOM-011-TUR-2001, requisitos de seguridad, información y operación que deben cumplir los prestadores de Servicios turísticos de Turismo de aventura. Publicada en el Diario Oficial de la Federación [DOF] el 22/07/2002.
- Norma Oficial Mexicana NOM-010-TUR-2001, de los requisitos que deben contener los contratos que celebren los prestadores de servicios turísticos con los usuarios-turistas. (cancela la Norma Oficial Mexicana NOM-010-TUR-1999). Publicada en el Diario Oficial de la Federación [DOF] el 02/01/2002.

d') **Acuerdos:** con relación a los acuerdos emitidos en materia de turismo, véase en el apartado de anexo de la presente investigación.

e') **Tratados.** Son aquellos instrumentos que sin contravenir lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sean protocolizados por los requisitos legales necesarios y que su objeto se relacione con la actividad del turismo en el país. Los cuales se describirán en el apartado de Anexos.

d) Instrumentos Financieros

- Recursos públicos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio del año fiscal a los programas y proyectos que operara la Secretaría de Turismo por sus siglas SECTUR y sus organismos.
- Recursos públicos destinados a los programas que integran el Ramo 21 dirigido al turismo.
- Asignación de recursos públicos para proyectos y obras en materia de turismo a través de Convenios de reasignación del Gobierno Federal y diversos actores.

- Otorgamiento de subsidios en materia de desarrollo turístico a través de Convenios de Coordinación que celebra con los Estados.
- Mecanismos de subsidio implementados por FONATUR y sus filiales para la atracción y generación de nuevos proyectos turísticos y por ende la captación y creación de nuevos proyectos de inversión en todo el territorio nacional que generen una derrama económica en el país.
- El CPTM instrumentó mecanismos financieros para la obtención de recursos dirigidos a la promoción turística de los diferentes destinos con los que cuenta México.

e) Instrumentos de mejora del Conocimiento

A nivel federal el Estado posee la obligación de contar con un Sistema Nacional de Información Estadística cuyos datos serán considerados oficiales y obliga a la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, el uso de los mismos⁴⁰.

- El Instituto Nacional de Estadística Geografía e Información (INEGI). Operado a través de la Cuenta Satélite del Turismo en México⁴¹, tiene como objetivo general delimitar el conjunto de actividades económicas que producen bienes y servicios para los turistas, y con ello proporcionar elementos para apoyar los instrumentos de la política turística y la toma de decisiones; asimismo describir los flujos monetarios del turismo al interior del país y con el exterior, lo cual permite apoyar el análisis de la evolución, cobertura y otros aspectos del turismo. (INEGI, 2016)

La Secretaría con apoyo de sus organismos, tiene la responsabilidad de la estadística en materia turística, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁴²; Por lo cual, se creó, actualizó y adecuó a diversos instrumentos de conocimiento para la ejecución de la política turística federal en materia de turismo implementados durante el periodo de gobierno 2007-2012, de los cuales hacemos mención de los siguientes:

⁴⁰ Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁴¹ Véase la información en los datos recopilados de la Cuenta Satélite obtenida en http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn/c_anuales/c_satelitetur/default.aspx

⁴² Artículo 42, fracción XVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

- Secretaría de Turismo: Implementaron cursos de capacitación, cultura y certificación turística dirigida a prestadores y trabajadores de servicios turísticos, además de la realización de estudio e investigaciones del sector así como convenciones y conferencias sobre los diferentes segmentos turísticos.
- Sistema Nacional de la Información Estadística del sector turismo de México conocido como DATATUR: portal de la Secretaría de Turismo que monitorea las estadísticas y cifras del sector turismo en México organizada sobre los aspectos más importantes de las actividades económicas vinculadas al turismo en México, como Visitantes Internacionales, Flujos Aéreos, Flujos de Cruceros, Actividades Culturales y Actividades de Alojamiento, entre otras. (DATATUR, 2015).
- Centro de Documentación Virtual (CEDOC Virtual): servicio de consulta de información turística digital con tecnología de punta a la altura de las mejores bibliotecas virtuales y centros de información a nivel mundial. El CEDOC da acceso a información especializada en turismo y otros temas relacionados como: administración turística, agencias de viajes, arqueología, arte, atractivos turísticos de México y del mundo, congresos y convenciones, ecología y turismo, economía, educación turística, fiestas y ferias, vinos y gastronomía, hotelería, legislación, mercadotecnia, museos, planeación y promoción, restaurantes, transportación y turismo general, entre otros.
- Registro Nacional de Turismo, catálogo público de prestadores de servicios turísticos en el país, con objeto de conocer mejor el mercado turístico y establecer comunicación con las empresas cuando se requiera.
- Red de Investigadores y Centros de Investigación en Turismo (RICIT): creado en el 2001, a través del Centro de Estudios Superiores en Turismo (CESTUR), se integró por investigadores y académicos que provienen de distintas disciplinas y campos de investigación, así como de instituciones educativas, tanto públicas como privadas, que han destacado por su producción investigativa en temas aplicados al turismo. (RICIT, 2014)
- Sistema Integral de Información de Mercados Turísticos (SIIMT): forma parte del sistema de información del Consejo de Promoción Turística de México CPTM, consiste en una página en Internet que presenta reportes dinámicos de información estadística relativos a flujos turísticos. Presenta tanto información pública proporcionada por fuentes oficiales como son la Secretaría de turismo la Secretaria de Comunicaciones y Transportes y el Banco de México, así como información relativa a los principales países emisores de turismo a México gestionada y/o adquirida directamente de fuentes oficiales

y, cuando dicha información no está disponible o lo está en condiciones insuficientes o poco oportunas, de proveedores privados (SIIMT, 2015). Primera versión en línea del SIIMT fue en agosto del 2005, con el objetivo de crear un repositorio de las estadísticas turísticas propiedad del Consejo y un lugar de consulta de los estudios e investigaciones de mercado realizados (CESTUR, 2015).

- Atlas Turístico de México: herramienta digital que permite consultar información georeferenciada de doscientas cincuenta y tres (253) mil unidades económicas relacionadas con el turismo (hoteles, restaurantes, agencias de viajes, entre otros) y se encuentra disponible en el vínculo web⁴³.

f) Instrumentos de comunicación.

Los instrumentos de comunicación enunciados en lo subsecuente fueron aplicados por los instrumentos organizativos de este mandato de gobierno como mecanismos de comunicación y venta en seguimiento de la política turística nacional, descritos a continuación.

- La Secretaría de Turismo y sus organismos realizan: Servicios de Asistencia Integral e Información Turística: brinda servicios de asistencia, apoyo en Proyectos regionales de gran impacto para el incremento en el sector turismo, por ejemplo mencionamos las siguientes campañas: Frontera Norte, Mundo Maya, Ciudades Patrimonio, Vallarta–Nayarit. Además de aprovechar el uso de las TIC’S para la comunicación y difusión de información relevante del sector. Además del desarrollo de eventos y foros para la publicidad de información o aspectos del sector turístico.

- La Corporación Ángeles Verdes: auxilio y atención a turistas en carreteras y en situaciones de desastre.

- El Consejo de Promoción Turística de México realizó las siguientes acciones de venta y comunicación del país y sus distintos territorios con la implementación de los siguientes instrumentos:

⁴³ Véase información con datos recopilados en la página obtenida <http://atlasturistico.sectur.gob.mx/AtlasTuristico/bienvenido.do>

- Campañas: elemento clave para crear una imagen favorable y multiplicar el impacto del resto de las acciones de promoción.
 - Programas Cooperativos: estrategia de promoción la ejecución de programas de publicidad cooperativa, que permite la participación y vinculación de diversos actores del sector turístico o relacionados con éste, tales como entidades federativas, destinos, líneas aéreas, cadenas hoteleras, touroperadores, oficinas de convenciones y otros socios comerciales del sector privado en los mercados nacional e internacional.
 - Ferias y Eventos: Identifica o crea escenarios nacionales e internacionales para participar en la difusión y promoción del contenido de la información de la actividad turística, la imagen de México y de la comercialización de sus productos y servicios turísticos, entre otros.
- Publicaciones y boletines impresas o en línea: instrumentos para dar a conocer las acciones gubernamentales realizadas y los resultados obtenidos en la ejecución de sus funciones.
- Canales de comunicación en línea: creación de páginas web y redes sociales institucionales como instrumentos de comunicación y venta.

Tabla 3.

Instrumentos de las políticas públicas Federales en turismo 2007-2012

Instrumentos	FEDERAL 2007-2012
Organizativos	Secretaria Federal de Turismo Comisión ejecutiva de turismo Centro de Estudios Superiores en Turismo Corporación ángeles verdes Consejo Consultivo de Turismo Consejo de Promoción Turística de México Fondo Nacional de Fomento al Turismo y sus filiales
Programáticos	Plan Nacional de Desarrollo Programa Sectorial de Turismo Acuerdo Nacional de Turismo
Normativos	Ley Federal de Turismo Reglamento de la Ley Federal de Turismo Reglamento Interior de la Secretaria de Turismo Norma Oficial Mexicana: NOM-06-TUR-2009, NOM-05-TUR-2003, NOM-09-TUR-2002, NOM-08-TUR-2002, NOM-07-TUR-2002, NOM-011-TUR-2001, NOM-010-TUR-2001.

	<p>Acuerdos emitidos por el titular del poder ejecutivo Federal y/o por la Secretaría de Turismo y publicados en el DOF.</p> <p>Tratados que estén de acuerdo con la CPEUM, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado.</p> <p>Leyes Reglamentarias y demás disposiciones aplicables</p>
Financieros	<p>Recursos públicos asignados en el Presupuesto de Egresos e Ingresos de la Federación a la Secretaría de Turismo y sus organismos.</p> <p>Recursos públicos destinados a los programas que integran el Ramo 21.</p> <p>Convenios de reasignación del Gobierno Federal y diversos actores para obras en materia turística.</p> <p>Otorgamiento de subsidios en materia de desarrollo turístico a través de Convenios de Coordinación que celebra con los Estados.</p> <p>Acciones por parte de FONATUR y sus filiales para la atracción, desarrollo y generación de nuevos proyectos turísticos.</p> <p>Alianzas de promoción del CPTM dirigidos a la promoción turística de los diferentes destinos de México.</p>
Mejora del Conocimiento	<p>Cuentas Satélite de Turismo (CST)</p> <p>Sistema Nacional de Información Estadística del Sector Turismo de México: Datatur</p> <p>Centro de Documentación Virtual (CEDOC Virtual)</p> <p>Centro de Estudios Superiores en Turismo (CESTUR)</p> <p>Sistema Integral de Información de Mercados Turísticos (SIIMT):</p> <p>Atlas Turístico de México</p> <p>Cursos de cultura, capacitación y certificación turística</p>
De comunicación	<p>SEDETUR y sus organismos: uso de TICS como mecanismo de difusión y comunicación, además de eventos y ferias para la comunicación del segmento.</p> <p>CPTM: Ferias y eventos: foros, congresos, conferencias, publicaciones, campañas, Programas cooperativos y Canales de comunicación en línea.</p> <p>Corporación Ángeles Verdes: asistencia y atención a turistas.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos públicos y/o oficiales.

C. Instrumentos de la política pública federal en turismo del 2013 al 2018

Actual titular del Poder ejecutivo del Estado, Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, partidario del Partido Revolucionario Institucional por sus siglas PRI, gana las elecciones en el año 2012, al Partido de Acción Nacional (PAN), para ser nombrado Presidente Constitucional en el periodo 2013-2018.

México como nación para el cuarto trimestre del año 2012 se estimó la población mexicana en cinco quince punto seis (115.6) millones de habitantes de los cuales el setenta y cuatro (74.4%) por ciento tenían la edad legal para trabajar, integrando la

población económicamente activa un total aproximado de cincuenta punto siete (50.7) millones de personas.

Durante los tres primeros años de gobierno de Enrique Peña, hubo un incremento económico de en comparación con la administración anterior. El incremento que ha tenido como país, es en gran medida consecuencia al fortalecimiento que ha tenido el sistema financiero mexicano, después de haber pasado la crisis financiera de 1994.

Este periodo de gobierno se ha caracterizado por haber incrementando las fuentes de empleos, es decir el número de unidades económicas las cuales en su mayoría son pequeñas y/o medianas empresas. Por lo tanto, también poseen la peculiaridad de la generación de empleos poco remunerados. Lo anterior, se refuerza con los datos arrojadas en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo el veinte cuatro punto tres (24.3%) por ciento de los nuevos empleos del 2013-2016 perciben un salario mensual aproximadamente de 2 mil pesos mensuales.

La Ley General de Turismo en el artículo 4º establece las atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, que se ejercerán a través de la Secretaría de Turismo (SECTUR), entre las que destacan la formulación y conducción de la política turística nacional; la promoción, a través del Consejo de Promoción Turística de México (CPTM), de la actividad turística, nacional e internacional; la regulación de las acciones para la planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística en el país y la formulación de las bases de coordinación entre los ámbitos de gobierno, para el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable.

Adicionalmente, se establece la promoción de la infraestructura y equipamiento, que contribuyan al fomento y desarrollo de la actividad turística, con la participación del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y en coordinación con los Estados, Municipios y el Distrito Federal; la promoción de acuerdos de cooperación y coordinación con el sector privado y social para el impulso, fomento y desarrollo de la actividad turística; y el establecimiento de la regulación para la clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje, de cumplimiento obligatorio en toda la República.

Cabe destacar que, de acuerdo con el más reciente reporte del Banco de México, de enero a junio de 2014, se captaron ocho mil cuatrocientos treinta y cinco (8,435) millones de

dólares por turismo internacional, lo que representó un incremento de diecisiete punto (17.6%) por ciento.

Con respecto a igual lapso de 2013. Los datos de Banxico señalan también que el flujo de turistas internacionales alcanzó catorce punto dos (14.2) millones de personas, cifra superior en diecinueve (19%) por ciento en relación con el mismo período del año pasado. No obstante, México enfrenta retos importantes para captar de manera efectiva a los turistas internacionales, como son la falta de competitividad, limitado acceso al crédito, problemas de seguridad y calidad en el servicio.

a) Instrumentos organizativos

Los programas presupuestarios operados por las unidades responsables del sector central de SECTUR, sus órganos administrativos desconcentrados (Instituto de Competitividad Turística y Corporación de Servicios al Turista, Ángeles Verdes) así como las entidades coordinadas por la misma (CPTM, FONATUR y sus filiales) serán los encargados de la operación e implementación de los programas y acción gubernamental para alcanzar el objetivo nacional fijado en turismo, que describimos a continuación.

a') Tradicionales: Secretaría de Estado rectora de turismo y sus Órganos administrativos desconcentrados.

- Secretaría Federal de Turismo: creada en 1974 y encargada del despacho de la actividad turística, fue adecuada en su estructura durante este periodo y tuvo por visión de la dependencia *“México se posicionará como una potencia turística a nivel global, con una oferta diversificada de servicios y destinos competitivos. La actividad turística detonará la inversión y el crecimiento económico, impulsando el desarrollo regional equilibrado y los beneficios sociales del país.”* Además de las adecuaciones publicadas sobre su adecuación organizativa (SECTUR, Manual de organización General de la Secretaría de Turismo, 2014: 2)

b') Ejecutivos: Órganos colegiados de SECTUR

- Comisión ejecutiva de turismo: órgano intersecretarial que desde la vigencia de la Ley General de Turismo han mantenido la estructura con la que fue creada.

- Consejo Consultivo de Turismo: Comisión intersecretarial de carácter permanente, durante este periodo de administración de manera general ha mantenido su estructura y permanecido con su objeto.
- Conferencia Nacional: órgano de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, encargado de establecer las bases para la política, planeación y programación en todo el territorio nacional de la Actividad Turística.⁴⁴
- Gabinete turístico: instancia encargada del análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de las estrategias, los programas y las acciones vinculadas con la Política Nacional Turística, que sean de la competencia concurrente de distintas dependencias de la Administración Pública Federal (SECTUR, (2013) Acuerdo por el que se precisan las atribuciones y se establecen las bases generales para el funcionamiento del Gabinete Turístico: 1)

c) Mixtos: Órganos administrativos desconcentrados y entidades paraestatales de la Secretaría de Turismo (SECTUR)

Como Órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Turismo (SECTUR)

- Corporación de Servicios al Turista Ángeles Verdes: Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Turismo, con el objetivo de “*prestar servicios integrales de información, orientación, asesoría, asistencia de emergencia mecánica, auxilio y apoyo al turista nacional y extranjero; coordinar las estrategias relacionadas con la sistematización de la información...*” entre otros. (SECTUR, Manual de Organización General de la Secretaría de Turismo, 2014: 51).- En los caminos y puentes de jurisdicción federal y, en su caso, de jurisdicción estatal, la Secretaría, a través de la Corporación de Servicios al Turista Ángeles Verdes, brindará a los Turistas los servicios siguientes: I. Atención y apoyo vial; II. Información oportuna sobre Servicios y Destinos Turísticos⁴⁵, entre otros.
- Instituto de Competitividad Turística (ICTUR): antes conocido como CESTUR, es precedido ahora por el renovado Instituto de Competitividad Turística (ICTUR), centro de conocimiento e información estratégica, orientado a mejorar la competitividad del sector turístico a través de la realización de estudios, investigaciones, y publicaciones;

⁴⁴ Artículo 8 del Reglamento de la Ley General de Turismo.

⁴⁵ Artículo 97 del Reglamento de la Ley General de Turismo.

fomento a la investigación académica; difusión de información estratégica y transferencia de recursos técnicos y de tecnología que mejoren la gestión turística, el proceso de toma de decisiones y se conviertan en política turística. (ICTUR, 2014).

- Centro de Documentación CEDOC: El ICTUR elabora boletines con la información más relevante del acontecer en la industria turística, que forman parte de los más de 17,700 títulos del acervo del Centro de Documentación CEDOC. Los boletines que se elaboran son: Boletín de Artículos del ICTUR: Publicación Mensual con artículos de interés general en materia turística y Boletín de Nuevas Adquisiciones: Publicación semestral del CEDOC, con información especializada de reciente incorporación y disponibles para consulta.

Como Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.

- Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V. (CPTM): entidad paraestatal constituida como sociedad mercantil de participación estatal mayoritaria, sectorizada a la Secretaría de Turismo, tiene como misión *“promocionar integral y competitivamente a México, con sus productos y destinos, en los mercados nacional e internacional, a través del trabajo conjunto entre todos los actores de la actividad turística.”*⁴⁶(CPTM, 2016)

- Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR): Entidad gubernamental que contribuye a la planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística y de los recursos turísticos, así como a la promoción del financiamiento de las inversiones privadas y sociales. Es sectorizado en el ámbito de la Secretaría y el Director General es designado por el Presidente de la República⁴⁷, actualmente permanecen filiales del mandato de gobierno anterior.

- FONATUR Constructora, S.A. DE C.V: no ha sufrido importantes reformas desde lo analizado en el mandato de gobierno anterior.

- FONATUR Mantenimiento Turístico S.A. de C.V.: no ha sufrido importantes reformas desde lo analizado en el mandato de gobierno anterior.

- FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V. no ha tenido importantes reformas en este periodo de investigación

⁴⁶ Información obtenida del Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V. Recuperado en <http://www.cptm.com.mx/mision-vision-y-estrategias?language=es>

⁴⁷ Ley General de Turismo.

b) Instrumentos programáticos

La política pública nacional de la administración pública federal 2013-2018, planteo como estrategia general *“mayor productividad para llevar a México a su máximo potencial.”* (PND 2013-2018: 19)

Tal estrategia propusieron alcanzarla a través de la atención de temas en fortaleza institucional, desarrollo social, capital humano, igualdad de oportunidades y proyección internacional, sobre los cuales basaron la formulación del Plan Nacional de Desarrollo. En la introducción del documento programático rector se expreso que se encuentran integrados dentro del plan *“además del crecimiento económico o el ingreso, factores como el desarrollo humano, la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la protección de los recursos naturales, la salud, la educación, participación política y seguridad”*. (PND 2013-2018, 2013: 9)

La política turística nacional contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, fue presentada públicamente por el Titular del Poder Ejecutivo de la Federación el día 13/02/2013, en donde se dio a conocer la importancia de aprovechar el potencial de México para convertirlo en una potencia turística a nivel global, a través de cuatro estrategias nacionales y 23 líneas de acción que buscan *“impulsar el crecimiento, el empleo, el fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como para la generación de opciones de futuro para las regiones receptoras de turismo con un alto contenido de inclusión social, al tiempo que se preserva la riqueza natural y cultural de México.”* (SECTUR, Primer informe de gobierno 2013-2018: 11). Con esta nuevo Plan general, el Estado mexicano propuso aprovechar las ventajas competitivas y desarrollo que ofrece el turismo, para contribuir al crecimiento económico de México.

En consecución dicho Instrumento programático fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20/05/2013. Este plan de desarrollo, fijó su bases en cinco metas nacionales: un México en paz, un México incluyente, un México con educación de calidad, un México próspero y un México con responsabilidad y con estrategias transversales para alcanzar un gobierno cercano y moderno y para tener una perspectiva de género en todos los Programas de la administración Pública Federal.

Al respecto, dentro del contenido del eje *“Un México Próspero”* se localizó el objetivo nacional en turismo 4.11 *“Aprovechar el potencial turístico de México para generar una*

mayor derrama económica en el país" (PND 2013-2018, 2013:143) que pretendió desarrollar a través de cuatro estrategias nacionales. Por su parte el Programa sectorial de turismo elaborado por la Secretaría (PROSECTUR 2013-2018, 2013) estableció cinco estrategias para alcanzar el programa nacional planteado. Las cuales presentaremos a continuación vinculándolas entre ambos instrumentos programáticos.

PND 2013-2018: I Estrategia.- *"Impulsar el ordenamiento y la transformación del sector turístico: actualizar el marco normativo e institucional del sector turístico"* propusieron alcanzar con la concurrencia de los tres órdenes de gobierno y su alineación a un mismo objetivo nacional. A su vez, determinaron instrumentar las acciones programáticas y normativas necesarias para coordinar que la actuación de la Federación, Estados y municipios sea dirigida a la Política Nacional Turística.

PROSECTUR 2013-2108: El programa de turismo determinó como primer objetivo *"Transformar el sector turístico y fortalecer esquemas de colaboración y corresponsabilidad para aprovechar el potencial turístico"* definiendo la necesidad de coordinación entre los tres órdenes de gobierno propusieron la adecuación de los ordenamientos normativos y la alineación de los instrumentos programáticos, a través de las siguientes estrategias planteadas:

Fortalecer las capacidades institucionales del sector turismo.

Establecer instrumentos que armonicen las acciones gubernamentales con la Política Nacional Turística y promuevan la corresponsabilidad.

Impulsar la coordinación intergubernamental en materia turística.

Fortalecer los mecanismos de concertación con la academia, el sector privado y el sector social, en beneficio del turismo.

PND 2013-2018: II Estrategia.- *"Impulsar la innovación de la oferta y elevar la competitividad del sector turístico"* Esta segunda estrategia nacional hace expuso la necesidad de un sector turístico competitivo que considere la generación del conocimiento, el fortalecimiento de la infraestructura turística y por ende el posicionamiento de México como destino turístico a través de la promoción de los servicios de calidad y manteniendo una estrecha comunicación con los sectores privado y social del segmento turístico.

PROSECTUR 2013-2018: La Secretaria determinó como objetivo *“Fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística”* a través de la procuración de la competitividad en la calidad de los productos y servicios turísticos así como en la innovación de éstos, que atienda y satisfaga un mercado internacional cada día más especializado y dinámico, a través de las siguientes estrategias:

Generar información, investigación y conocimiento sobre los destinos y líneas de producto.

Impulsar la innovación, diversificación y consolidación de la oferta turística por región y destino.

Promover altos estándares de calidad en los servicios turísticos.

Impulsar la profesionalización de los prestadores de servicios turísticos.

Impulsar una política de seguridad integral para proporcionar una experiencia turística satisfactoria y plena a los visitantes.

PND 2013-2018: III Estrategia.- *“Fomentar un mayor flujo de inversiones y financiamiento en el sector turismo y la promoción eficaz de los destinos turísticos”* El plan de desarrollo para alcanzar la Política Turística Nacional determinó con claridad la necesidad de generar instrumentos financieros y mecanismos conducentes a generación de proyectos de inversión así como de oportunidades de negocios, para detonar la consolidación de productos turísticos. Proponiendo el fomento de la inversión y difusión de una imagen de contabilidad y modernidad del Estado Mexicano y de su sector de servicios.

PROSECTUR 2013-2018: El tercer objetivo expuesto en el Programa de turismo *“Facilitar el financiamiento y la inversión público privada en proyectos con potencial turístico”* propusieron desarrollar y gestionar fuentes de financiamiento con la Banca de Desarrollo y la Banca Comercial, para el apoyo da proyectos de inversión que generen oportunidades de negocios y creación de proyectos, a través de las siguientes estrategias:

Impulsar la ampliación del acceso a crédito e instrumentos financieros del sector turístico.

Fomentar mayores niveles de inversión para emprendedores y prestadores de servicios turísticos.

Brindar capacitación y asistencia técnica en cultura financiera para el desarrollo de proyectos turísticos.

Promover financiamiento e inversión focalizada para la consolidación de la oferta del sector en los Centros Integralmente Planeados (CIP).

Fortalecer los mecanismos de atracción y captación de inversión en el sector.

PROSECTUR 2013-2018: Propuso fortalecer el cimiento financiero de dichos proyectos al *“Impulsar la promoción turística para contribuir a la diversificación de mercados y el desarrollo y crecimiento del sector”* Consideraron incluir una eficaz promoción, apoyada del uso de las nuevas tecnologías que contribuya al posicionamiento de los productos y servicios turísticos detonantes de la economía, estableciendo para tales efectos, las siguientes estrategias:

Promover a México como un destino turístico de calidad que ofrece gran variedad de atractivos y experiencias únicas.

Impulsar el desarrollo del mercado nacional promoviendo en la población del país la intención de conocer México y sus destinos.

Incrementar la promoción de México en los mercados tradicionales e impulsar la diversificación de mercados.

PND 2013-2018: IV Estrategia.- *“Impulsar la sustentabilidad y que los ingresos generados por el turismo sean fuente de bienestar social”* estrategia final para el alcance la Política Turística Nacional, en la que determinaron la importancia de crear instrumentos programáticos que incluyan criterios de sustentabilidad social, económica y ambiental procurando el ordenamiento territorial para garantizar todos los mexicanos disfrutar de los beneficios del turismo a largo plazo.

PROSECTUR 2013:2018: La ultima estrategia nacional fue vinculada con el programa sectorial en el objetivo *“Fomentar el desarrollo sustentable de los destinos turísticos y ampliar los beneficios sociales y económicos de las comunidades receptoras”* para lo que, propusieron procurar el desarrollo del turismo de manera sostenible, a través de la coordinación y concurrencia de los tres órdenes de gobierno en acciones que contengan los criterios medioambientales, económicos y sociales que garanticen el desarrollo sustentable, por medio de las siguientes estrategias:

Identificar la vocación y el potencial del capital natural y cultural mediante el ordenamiento turístico del territorio.

Diseñar instrumentos con criterios de sustentabilidad para dirigir al sector turístico hacia una industria limpia y resiliente al cambio climático.

Fortalecer la contribución del turismo a la conservación del patrimonio nacional y a su uso sustentable.

Promover una distribución amplia y justa de los beneficios económicos y sociales del turismo en las comunidades receptoras.

Crear instrumentos para que el turismo sea una actividad incluyente que brinde oportunidades para que más mexicanos viajen.

c) Instrumentos normativos:

Los instrumentos normativos en turismo del sistema mexicano pueden ser a través de ordenamientos normativos, como la constitución política de los estados unidos mexicanos, tratado, leyes federales, estatales, reglamentos municipales, manuales de organización, estatutos, Normas Oficiales Mexicanas, acuerdos presidenciales y secretariales, circulares, de competencia del poder legislativo, judicial y ejecutivo respectivamente. De los cuales mencionaremos aquellos que hemos considerado relevantes en la política turística nacional 2013-2018.

a) Leyes: Las leyes federales en materia de turismo, son elaborados por el Congreso de la Unión.

- Ley General de Turismo: Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17/09/2009, ha sufrido diversas reformas y modificación. A la fecha, la última reforma se publicó en el año 2015.

- Demás leyes reglamentarias y/o disposiciones aplicables a la materia turística.

b) Reglamentos: el listado de reglamentos relacionados con la materia turística comprende de manera transversal, dada el carácter multidisciplinario del sector, numerosos ámbitos en lo que tiene competencia durante el periodo 2013-2018.

- Reglamento de la Ley General de Turismo: Durante la presente administración se abroga el antiguo Reglamento del Federal de Turismo y entra en vigor el novedoso Reglamento

de la Ley General de Turismo, que pone en manifiesto y conduce las acciones planteadas en la política turística nacional para el alcance de las metas fijadas. Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación [DOF] el 06/07/2015 y tiene por objeto reglamentar la Ley General de Turismo; es de observancia general en el territorio nacional; sus disposiciones son de orden público e interés social. Expresa la creación de instrumentos organizativos alineados a la política turística nacional de dicho mandato como la Conferencia Nacional, el Gabinete Turístico, entre otros.

- Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo: publicado en el Diario Oficial de la Federación [DOF] el 30 de diciembre del 2013, su objeto es establecer la organización y funcionamiento de la Secretaría de Turismo, así como determinar la competencia, estructura y atribuciones de sus unidades administrativas. A la entrada en vigor del presente reglamento quedo abrogado el Reglamento anterior publicado en el año del 2001.
- Demás reglamentos aplicables a la materia.

c') Normas oficiales mexicanas: La Secretaría expedirá las Normas Oficiales Mexicanas, así como las Normas Mexicanas en materia de Prestación de Servicios Turísticos, en los términos que al efecto disponga la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización⁴⁸. Manteniendo su vigencia las Normas Oficiales Mexicanas, antes expuestas, véase el apartado de instrumentos normativos de la política turística 2005-2012.

d') Acuerdos: Durante este periodo han sido emitidos por el titular del Poder Ejecutivo Federal y/o la Secretaria de turismo de observancia en la materia turística. dichos decretos han sido publicados en el Diario Oficial de la Federación. Los cuales, hemos enunciado en los anexos de la presente investigación.

e') Tratados: Instrumentos que en concordancia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) sean celebrados por el titular del Poder Ejecutivo de la Federación, con aprobación por del Senado.⁴⁹ Los cuales, están relacionados con la materia turística, mencionados en el apartado de Anexos.

⁴⁸ Artículo 74 del Reglamento de la Ley General de Turismo.

⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 133, reformado en el DOF el 18-01-1934 y 29-01-2016.

d) Instrumentos Financieros

Secretaría de Turismo.

- Presupuestalmente la Secretaría de Turismo Federal, prevé y dota de un monto para la operación de las acciones que conforman los programas diseñados para la atención del sector turismo que incluyen diversos mecanismos e instrumentos para el otorgamiento de subsidios y recursos en materia turística dirigidos a los programas o proyectos de desarrollo, como el de Subsidios U-001 de apoyos para el Desarrollo de la Oferta Turística incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación. (SECTUR, Primero Informe de gobierno 2013-2018, 2015: 23) A su vez, la Secretaría brinda orientación y asesoría a los inversionistas nacionales y extranjeros y dota de incentivos con el propósito de fortalecer el desarrollo de proyectos y negocios que fomenten la inversión en el sector turístico del país.
- De igual manera se consideran dentro del Presupuesto de Egresos montos destinados a la construcción de obra para el desarrollo turístico de los territorios, que se obtiene a través de la protocolización de Convenios de reasignación de recursos o a través de las convocatorias que publican las autoridades federales para la obtención de recursos. Además de los considerados en el Ramo autónomo 21 del Presupuesto, dirigido a turismo.
- Por otra parte, en coordinación con FONATUR y sus filiales, de acuerdo a los estudios y proyectos que dicha paraestatal haya realizado para identificar zonas que pueden ser aprovechadas, gestiona con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, los Estados, Municipios y el Distrito Federal las acciones necesarias para promover proyectos productivos y de inversión.⁵⁰
- FONATUR, encargado de fortalecer el turismo, instrumenta acciones de subsidio y gestión de financiamiento dirigidas a los tres órdenes de gobierno y particulares, para la atracción y generación de nuevos proyectos turísticos y por ende la captación y creación de nuevos proyectos de inversión en todo el territorio nacional que generen una derrama económica en el país.
- El CPTM instrumenta y facilita la creación e implementación de mecanismos financieros para el otorgamiento de recursos tendientes a la promoción turística nacional

⁵⁰ Artículo 70 del Reglamento de la Ley General de Turismo.

e internacional de los diferentes destinos con los que cuenta México, en coordinación con la Secretaría.

- Homologación del impuesto al valor agregado (IVA): en el año 2013 el Congreso de la Unión aprobó esta medida fiscal y a partir del 2014, estas zonas en las que incluyó al Estado de Quintana y sus destinos turísticos, dejaron de pagar una tasa preferencial de once (11%) por ciento en este gravamen y tendrán que pagar dieciséis (16%) por ciento como el resto del país.

e) Instrumentos de conocimiento

Del INEGI, la Cuenta Satélite del Turismo en México: forma parte del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)⁵¹ tiene la finalidad de un sistema de información macroeconómica, que permite dimensionar específicamente la contribución de las actividades turísticas en la economía. (INEGI, 2016)

Del CPTM, el Sistema Integral de Información de Mercados Turísticos (SIIMT): La inteligencia de mercados es una página en Internet que presenta reportes dinámicos de información estadística relativos a flujos turísticos⁵². Se presenta tanto información pública proporcionada por fuentes oficiales como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Banco de México, así como información relativa a los principales países emisores de turismo a México gestionada y/o adquirida directamente de fuentes oficiales y, cuando dicha información no está disponible o lo está en condiciones insuficientes o poco oportunas, de proveedores privados.⁵³ (SIIMT, 2015).

El sector de turismo por conducto de la Secretaría, sus organismos desconcentrados o las filias pertenecientes a la administración pública realizan la recopilación de datos e información a través de los siguientes instrumentos de conocimiento, los cuales fueron creados por gobierno anteriores:

⁵¹Información obtenida con datos del Sistema Integral de Información de Mercados Turísticos. (SIMMIT, 2016) Recuperado en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn/c_anuales/c_satelitetur/default.aspx

⁵²Información obtenida con datos del Sistema Integral de Información de Mercados Turísticos (SIMMIT, 2016), Recuperado en <http://www.cptm.com.mx/inteligencia-de-mercados?language=es>

⁵³Información obtenida con datos del Sistema Integral de Información de Mercados Turísticos, (SIMMIT, 2016). Recuperado en: <http://www.siimt.com/>

- La Secretaría de Turismo (SECTUR) encargada de acciones de planeación estratégica, generación de información estadística del sector y la formulación de mecanismos de seguimiento y evaluación, a través de diversas herramientas. Además de cursos de cultura, capacitación y certificación turística dirigida a trabajadores y prestadores de servicios turísticos. Así como del desarrollo de conferencias y eventos especializados de diversos segmentos turísticos.
- Sistema Nacional de la Información Estadística del sector turismo de México (DATATUR): portal de la Secretaría de Turismo sobre las estadísticas y cifras del sector turismo en México organizada sobre los aspectos más importantes de las actividades económicas vinculadas al turismo en México, como Visitantes Internacionales, Flujos Aéreos, Flujos de Cruceros, Actividades Culturales y Actividades de Alojamiento, entre otras. (DATATUR, 2015). De igual forma, se realizan diferentes estudios enfocados al desarrollo y promoción de inversiones y aumento de la competitividad de la actividad y los productos turísticos.⁵⁴ Integrado por el conjunto de datos cuantitativos relativos al comportamiento económico de los Servicios Turísticos, así como de otras variables que impactan en la Actividad Turística, cuya integración, actualización y difusión permanente corresponde a la Secretaría. Lo anterior, se realizará conforme a lo dispuesto en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, y demás ordenamientos normativos que regulen la materia estadística.⁵⁵
- Centro de Documentación Virtual (CEDOC Virtual): ofrece información especializada tiene a su disposición el Centro de Documentación virtual, que brinda acceso a información especializada en turismo⁵⁶. (CEDOC, 2016)
- Red de Investigadores y Centros de Investigación en Turismo (RICIT): Forma parte del Instituto de Competitividad Turística (ICTUR): está integrada por investigadores y académicos que provienen de distintas disciplinas y campos de investigación, así como de instituciones educativas con el propósito de acercar y fomentar el intercambio de ideas y conocimientos entre los investigadores. (ICTUR, 2016)⁵⁷

⁵⁴Información obtenida con datos del Sistema Integral de Información de Mercados Turísticos SIMIIT (2015). Recuperado en <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/Inicio.aspx>

⁵⁵ Artículo 32 del Reglamento de la Ley General de Turismo.

⁵⁶Información obtenida con datos del Centro de Documentación Virtual (CEDOC Virtual, 2016) Recuperado en: <http://cedocvirtual.sectur.gob.mx/>

⁵⁷ Información obtenida con datos de la Red de Investigadores y Centros de Investigación en Turismo (RICIT, 2016): Recuperado en: <http://www.ricit.sectur.gob.mx/> Red de Investigadores y Centros de Investigación en Turismo (RICIT)

- Registro Nacional de Turismo: Instrumento de información en donde se deben encontrar los prestadores de servicios turísticos para poder operar en el país de acuerdo a la ley.
- Atlas Turístico de México: Herramienta de carácter público para la promoción de la actividad turística, por lo que no tiene costo de uso. Además es un instrumento de apoyo para la planeación de la actividad turística, el Atlas Turístico sirve de referencia para la creación y fomento de cadenas productivas y redes de valor en torno a los desarrollos turísticos.⁵⁸ (Atlas turístico de México, 2016)

Durante este mandato se adecuaron o crearon los siguientes instrumentos de conocimiento.

- Instituto de Competitividad Turística (ICTUR): realiza estudios e investigaciones especializadas, actualización de los agentes del sector, asistencia técnica en materia turística y difusión de información estratégica para el sector turístico. (ICTUR, 2016)
- Sistema Nacional de Certificación turística (SNCT)⁵⁹: conjunto de distintivos, sellos y reconocimientos otorgados por la Secretaría a los Prestadores de Servicios Turísticos y Destinos Turísticos que se distingan por adoptar mejores prácticas en sus procesos o altos estándares en sus servicios, a través de un proceso de autoevaluación y supervisión por parte de la Secretaría⁶⁰. Esta herramienta busca que los destinos y prestadores de servicios del país alcancen los estándares más altos calidad y con ello aumente el número de personas que visitan México. (SECTUR, 2016).
- Sistema Integral de Gestión de la Normalización Turística: instrumento especializado para profundizar en el conocimiento de las normas oficiales turísticas y el marco regulatorio del sector, además de servir como herramienta de autoevaluación⁶¹. (SECTUR, 2016)

⁵⁸ Información obtenida con datos del Atlas Turístico de México. Recuperado en <http://atlasturistico.sectur.gob.mx/AtlasTuristico/faq.do?lang=es>

⁵⁹ Información obtenida con datos SECTUR, Sistema Nacional de Certificación turística (SNCT). Recuperado en <http://www.gob.mx/sectur/prensa/consolida-sectur-el-sistema-nacional-de-certificacion-turistica>.

⁶⁰ Artículo 99 del Reglamento de la Ley General de Turismo.

⁶¹ Información obtenida con datos de SECTUR. Recuperado en: <http://www.gob.mx/sectur/acciones-y-programas/sistema-integral-de-gestion-de-la-normalizacion-turistica-61766?idiom=es>

- El Sistema de Clasificación Hotelera: herramienta metodológica sustentada a través de un mecanismo de autoevaluación regulado por la Secretaría de Turismo sobre la categoría que ostentan los establecimientos de hospedaje en el país⁶². (SECTUR, 2016)

f) Instrumentos de comunicación

- La Secretaría de Turismo implementó en este periodo instrumentos de venta y comunicación utilizados en el sector turístico, que incluyen instrumentos tradicionales y de manera significativa el uso de TICS como mecanismo de difusión y comunicación de alcances objetivos, información e inclusive para informar a la ciudadanía no tan solo de los servicios sino de las acciones de gobierno de las autoridades competentes en turismo.

- Los Ángeles Verdes, de la Secretaría de Turismo; brinda asesoría, asistencia telefónica y mecánica, auxilio y apoyo durante todo el año a turistas, así como auxilio a la población en caso de contingencia o desastres naturales⁶³. (SECTUR, 2016)

- El CPTM organismo encargado de la promoción turística de México, ejecuto diversos programas de publicidad cooperativa, promoviendo la participación y vinculación de diversos actores del sector turístico o relacionados con éste, tales como entidades federativas, destinos, líneas aéreas, cadenas hoteleras, touroperadores, oficinas de convenciones y otros socios comerciales del sector privado en los mercados nacional e internacional. Lo anterior lo realiza a través de la ejecución de Programas Cooperativos en Materia de Promoción y Publicidad Turística con las 32 Entidades Federativas de la República Mexicana destinando parte de su presupuesto a dichos programas.

- Campañas institucionales y de promoción.
- Programas cooperativos.
- Ferias y eventos
- Publicaciones y boletines impresos o en línea
- Canales de comunicación en línea: creación de páginas web, aplicaciones móviles, - Redes sociales institucionales, entre otras TIC's.

⁶² Información obtenida con datos SECTUR, Sistema Nacional de Clasificación Hotelera. Recuperado en: <http://www.gob.mx/sectur/acciones-y-programas/sistema-de-clasificacion-hoteleras>

⁶³ Información obtenida con datos de SECTUR. Recuperado en: <http://www.gob.mx/sectur/acciones-y-programas/angeles-verdes-atencion-al-turista-en-mexico?idiom=es>

Tabla 4.

Instrumentos de políticas públicas federales en turismo 2013-2018

Instrumentos	FEDERAL 2013-2018
Organizativos	<p>Secretaría Federal de Turismo</p> <p>Comisión ejecutiva de turismo</p> <p>Instituto Competitividad Turística</p> <p>Corporación ángeles verdes</p> <p>Consejo Consultivo de Turismo</p> <p>Consejo de Promoción Turística de México</p> <p>Fondo Nacional de Fomento al Turismo y sus filiales</p>
Programáticos	<p>Plan Nacional de Desarrollo</p> <p>Programa Sectorial de Turismo.</p>
Normativos	<p>Ley General de Turismo</p> <p>Reglamento de la Ley General de Turismo</p> <p>Norma Oficial Mexicana: NOM-06-TUR-2009, NOM-05-TUR-2003, NOM-09-TUR-2002, NOM-08-TUR-2002, NOM-07-TUR-2002, NOM-011-TUR-2001, NOM-010-TUR-2001.</p> <p>Acuerdos emitidos por el titular del poder ejecutivo Federal y/o por la Secretaría de Turismo y publicados en el DOF.</p> <p>Tratados que estén de acuerdo con la CPEUM, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado.</p> <p>Leyes Reglamentarias y demás disposiciones aplicables.</p>
Financieros	<p>FONATUR</p> <p>Presupuesto Público</p> <p>Convenios y gestión de recursos entre el Gobierno Federal y los otros órdenes de Gobierno con participación del sector privado y social</p> <p>Homologación del impuesto al valor agregado (IVA)</p>
Mejora del Conocimiento	<p>Cuentas Satélite de Turismo</p> <p>Sistema Nacional de Información Estadística del Sector Turismo de México</p> <p>DATATUR</p> <p>Instituto de Competitividad Turística (ICTUR)</p> <p>Red de Investigadores y Centros de Investigación en Turismo (RICIT)</p> <p>Centro de Documentación Virtual (CEDOC Virtual)</p> <p>Atlas Turístico de México</p> <p>Sistema Integral de Información de Mercados Turísticos (SIIMT)</p> <p>Registro Nacional de Turismo</p> <p>Sistema Nacional de Certificación Turística (SNCT)</p> <p>Sistema Integral de Gestión de la Normalización Turística</p> <p>Sistema de Clasificación Hotelera</p>

De comunicación	SEDETUR y sus organismos: uso de TICS como mecanismo de difusión y comunicación, además de eventos y ferias para la comunicación del segmento. CPTM: Ferias y eventos: foros, congresos, conferencias, publicaciones, campañas, Programas cooperativos y Canales de comunicación en línea. Corporación Ángeles Verdes: asistencia y atención a turistas.
------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia con datos públicos y/o oficiales.

2. POLITICAS PÚBLICAS DE TURISMO. ESTADO DE QUINTANA ROO

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.⁶⁴ Su poder público estará dividido para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial⁶⁵ y las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales en la Constitución, se entienden reservadas a los Estados⁶⁶.

La Administración Pública del Estado tiene a su cargo la prestación de determinados servicios públicos; entiéndase por servicio público a la actividad organizada que se realice conforme a las leyes vigentes en el Estado, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo.⁶⁷

De igual forma y sin menoscabo del cumplimiento de la prestación dichos servicios públicos, el Estado gozará de aquellas atribuciones conferidas por la Federación, las cuales en su conjunto deberán regirse en su operación y presupuesto bajo la planeación de desarrollo que al efecto se determine, como es el caso de la actividad turística delegada a través de la legislación federal

⁶⁴ Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁶⁵ Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁶⁶ Artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁶⁷ Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo.

A. Una aproximación al Estado libre y soberano de Quintana Roo



Grafico 4. Escudo de Quintana Roo

Quintana Roo con una extensión territorial de 50 mil 483 kilómetros cuadrados y con 900 kilómetros de litoral costero (PED 2005-2011, 2016:23) geográficamente está conformado por once (11) municipios, cinco localizados en la zona norte Cozumel, Isla Mujeres, Benito Juárez, Lázaro Cárdenas, Puerto Morelos y Solidaridad, tres en centro Tulum, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto, y en el sur Bacalar y Othón P. Blanco, con la localidad de Chetumal como capital. Antes

convertirse en un Estado para el año 1950, contaba con una población de veinte seis mil novecientos sesenta y siete (26,967) residentes, cifra que se incrementó a cincuenta mil ciento sesenta y nueve (50 169) personas en 1960. Para 1970 tenía ochenta y ocho mil ciento cincuenta mil (88 150) habitantes pasando a doscientos veinticinco mil novecientos ochenta y cinco (225, 985) habitantes en 1980, iniciando así la creación del Estado, la conformación de sus territorios y por ende el desarrollo del turismo⁶⁸. (INEGI, 1994:13)

De igual manera entre 1980 y 1990 se vuelve a duplicar el número de población. Según el XI Censo General de Población y Vivienda para el año 1990, la población correspondía a cuatrocientas noventa y tres mil doscientos setenta y siete (493,277) personas, diez años después para el año 2000 de acuerdo al Censo (INEGI, 2005:3) la entidad ya contaba con ochocientas setenta y cuatro mil novecientas sesenta y tres (874,963) personas⁶⁹.

Para el año 2010 en el Censo (INEGI, 2010: 1-2) la población total del Estado de Quintana Roo era de un millón trescientos veinte cinco mil quinientos setenta y ocho (1'325,578) personas, de las cuales seiscientos setenta y tres mil doscientas veinte (673,220) eran

⁶⁸Información obtenida en INEGI (1994) Cozumel Estado de Quintana Roo: Cuaderno Estadístico Municipal 1993, elaborada con datos de INEGI Quintana Roo, Resultados Definitivos. VII, VIII, IX, X Y XI Censos Generales de Población y Vivienda, 1950, 1960, 1970, 1980 y 1990. Recuperado en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/920/702825922528/702825922528_1.pdf

⁶⁹Información obtenida en INEGI (1991) Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 1990 Quintana Roo

hombres y seiscientos cincuenta y dos mil trescientos cincuenta y ocho (652,358) mujeres, correspondiente por cada 103 hombres hay 100 mujeres.⁷⁰

De acuerdo al Panorama sociodemográfico de Quintana Roo para el 2015, Quintana Roo contaba con una población total de un millón quinientos un mil quinientos sesenta y dos (1'501,562) habitantes que representó el uno punto tres (1.3%) por ciento de la población nacional, con una media de veintiséis (26) años. El porcentaje entre hombres y mujeres es muy similar por cada 100 hombres hay 100 mujeres.⁷¹. (INEGI, 2016: 8-9)

La migración en el Estado de Quintana Roo tiene un gran impacto en los porcentajes de crecimiento de la población. Ya que de acuerdo al Censo General la Población (INEGI, 2010), el cincuenta y cuatro (54%) por ciento de la población de junio del 2005 a junio del 2010 no vivían en la entidad, siendo la segunda atracción poblacional nacional con un saldo del ocho punto uno (8.1%) por ciento. (PED 2011-2016, 2015: 13)

El Estado para el año 2006, poseía una alta diversidad biológica al habitar a un mil doscientas cincuenta y un (1,251) especies de plantas y aproximadamente sesenta (60) familias de peces arrecifales, ochenta (80) especies de interés comercial, setenta y nueve (79) reptiles, cuatrocientas veintitrés (423) especies de aves y ciento diez (110) de mamíferos. (PED 2005-2011, 2006: 23)

El Estado ya protegía la invaluable biodiversidad, para el año 2007 contaba con tres (03) Reservas de la biosfera, seis (06) Parques Nacionales, cuatro (04) Áreas de protección de flora y fauna y un (01) santuario. Lo anterior de acuerdo a la información recabada en el Anuario estadístico del estado de Quintana Roo⁷² (INGEI, 2008:9-10)

Por otra parte, Quintana Roo debido a su ubicación geográfica, ha sido afectado por diversos fenómenos meteorológicos, descrito en el Cuadro siguiente. Por lo anterior, se

⁷⁰Información obtenida en INEGI (2011) Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010. Quintana Roo. Recuperado en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/princi_result/qroo/23_principales_resultados_cpv2010.pdf

⁷¹Información obtenida en INEGI Panorama sociodemográfico de Quintana Roo 2015, 2016. Recuperado en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/panorama/702825082338.pdf

⁷²Información obtenida del INGEI (2008) en el Anuario estadístico Quintana Roo 2008, Gobierno del Estado de Quintana Roo, Instituto Nacional de Estadística y Geografía México. Recuperado en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825200282/702825200282_1.pdf

implementaron diversas estrategias tendientes a garantizar la protección de los turistas y acciones en caso de emergencias, como el Comité Operativo Especializado para Casos de Huracán.

Tabla 5.

Huracanes de 1995-2016 que han impactado el Estado de Quintana Roo

Año	Nombre	Lugar de entrada a tierra	Categoría
1995	Roxane	Tulum	Huracán 3
1996	Dolly	Felipe Carrillo Puerto	Huracán 1
2000	Keith	La Unión	Huracán 4
2005	Emily	Cozumel y Playa del Carmen	Huracán 5
	Wilma	Cozumel y Puerto Morelos	Huracán 5
2007	Dean	Mahahual	Huracán 5
2008	Arthur	Suroeste de Chetumal	Huracán 2
2008	Dolly	Cozumel y Cancún	Huracán 2
2010	Karl	Al norte del poblado de Calderitas	Huracán 3
2011	Rina	Felipe Carrillo Puerto, Cozumel, Isla Mujeres y Benito Juárez	Huracán 2
2012	Ernesto	Othón P. Blanco y Bacalar	Huracán 1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Coordinación Estatal de Protección Civil del Estado de Quintana Roo (COEPROC)

En materia de turismo, los ordenamientos normativos han otorgado al Estado atribuciones respecto la actividad turística. En el caso de Quintana Roo, esta actividad representa la principal fuente de ingresos, el sector de servicios ocupa el primer lugar con relación a los sectores productivos y principal fuente de empleos al que corresponde el mayor porcentaje de la población económicamente activa ocupada, tanto en empleos directos como indirectos.

a) Sistema turístico del Estado de Quintana Roo

El Estado de Quintana Roo con una extensión territorial de cincuenta mil cuatrocientos ochenta y tres (50,483km²) kilómetros cuadrados, atravesada por un sistema hidrológico subterráneo que ofrece a los atractivos del Estado la formación de cenotes, dolinas, aguadas y lagunas. Con novecientos (900 km) kilómetros de litoral costero posee una belleza natural acompañada de la segunda cadena de arrecifes más grande del mundo. Y

sobre el cual, describiremos el sistema turístico desde el subsistema de actores, el subsistema de la actividad turística y el subsistema del producto turístico.

a) Subsistema de actores: integrada como antes se menciono por tres tipos de actores actores público y privados respectivamente, así como por actores del tercer sector a quien se ha llamado como turistas, los cuales describiremos brevemente a continuación.

Actores públicos: conocidos en esta investigación como actores gubernamentales a quienes se les otorga la facultad conferida en la Ley General y Estatal de Turismo así como lo establecido en artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, y demás ordenamientos normativos aplicables a la materia.

Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo en correlación a la Ley General; además de regular la materia de turismo, define el contenido que corresponderá a la materia turística, que será ejercido a través de la Secretaria de Turismo del Estado y sus organismos desconcentrados. Atribuciones que contemplan: (1) la política turística en el Estado; (2) convenios en materia turística; (3) instrumentos de política turística y planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística; (4) directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Plan Estatal de Desarrollo y en el Programa Sectorial de Turismo; (5) del Consejo Consultivo de Turismo de Quintana Roo; (6) programas a favor de la actividad turística; (7) del Programa de Ordenamiento Turístico del Territorio del Estado, (8) de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable en los Municipios del Estado, (9) promoción de las actividades y destinos turísticos (10) política local de información y difusión (11) Desarrollo de la infraestructura turística; (12) Impulso a las micro, pequeñas y medianas empresas turísticas (13) Programas de investigación para el desarrollo turístico del Estado; (14) programas de prevención y atención de emergencias y desastres, (15) orientación y asistencia al turista y canalización de quejas; (16) remitir denuncias a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, (17) Atender los asuntos que afecten el desarrollo de la actividad turística de dos o más Municipios; (18) Coadyuvar con el Ejecutivo Federal en materia de clasificación de establecimientos hoteleros; (19) Vigilar el cumplimiento de la Ley (20) imposición de sanciones por violaciones a la Ley General y a las disposiciones reglamentarias; (21) Emitir opiniones a la Secretaría Federal; (22) Coordinarse para la elaboración del Atlas Turístico de México; (23) acuerdos de coordinación con el Ejecutivo Federal; (24) Ejecutar las

órdenes de verificación; (25) del Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio, en el ámbito de sus competencias; (25) denunciar ante la Comisión Federal de Competencia, prácticas monopólicas por parte de los prestadores de servicios turísticos; y las demás previstas⁷³.

b') Los actores privados: El Estado de Quintana Roo dada la alta participación de diversos actores y de variados segmentos del turismo, posee una alta estructura en los principales territorios que conforman los destinos turísticos. En el estado dependiendo del nivel de desarrollo de la actividad turística en el territorio, muestra una alta segmentación y organización de diversos grupos privados y sociales, aunque son pocas las agrupaciones que abarcan todo el estado. Los principales segmentos están representados por Asociaciones Nacionales o propias de los diferentes destinos.

Los representantes del sector de alojamiento y alimentación tienen una alta representación por destino turístico, como la Asociación de Hoteles de la Riviera Maya, la Asociación de Hoteles de la Riviera de Cancún, la Asociación de Hoteles de Cozumel, la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (CANIRAC) con presencia en las ciudades de Playa del Carmen, Cozumel, Cancún y Chetumal.

Esta organización también la encontramos presente en otros segmentos turísticos con organización en todo el Estado la Asociación Mexicana de Agencias de Viajes (AMAV) o la Asociación de Clubes Vacacionales de Quintana Roo (ACLUVAQ) el de agencias de viajes y clubes vacacionales, dichas las asociaciones representan a ese segmento en el Estado de Quintana Roo.

c') Actores del tercer sector: De acuerdo a los indicadores turísticos publicados por SEDETUR, en el 2007, el estado recibió a siete millones cinco mil trescientos ochenta y siete (7'005,387) turistas, para el año 2008 se contaban con treinta y seis mil ochocientos cuarenta y seis (36,846) habitaciones. Para el año 2010 el Estado recibió a siete millones quinientos dieciocho mil cuatrocientos cincuenta y ocho (7'518,458) turistas. Para el año 2014 se recibieron diez millones ciento treinta y siete mil quinientos nueve (10, 137,509) turistas. (SEDETUR, 2016).

⁷³ Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo, Artículo 6 reformada la fracción XVI el 30 abril 2013

De los diez millones seiscientos treinta y cuatro mil seiscientos ochenta y un (10'634,681) turistas que en el año 2015 visitaron el Estado de Quintana Roo, los principales mercados proveedores de turistas de otros países son Estados Unidos y Canadá.

b') Subsistema de la actividad turística: Al igual que los segmentos tradicionales presentados nivel nacional, en el Estado de Quintana Roo la representación de la infraestructura hotelera y los centro de alimentación tiene una mayor relevancia.

Quintana Roo de acuerdo a los datos del INGEI (2015) en el 2014 ocupó el primer lugar nacional en la participación de Alojamiento temporal y preparación de alimentos en el PIB local; su contribución de cincuenta y seis mil noventa y dos (56,092) millones de pesos corrientes. Con actividad productiva total del Estado es del veinte uno punto treinta y cuatro (21.34%) por ciento del total a comparación de la media nacional de dos punto dos (2.2%) por ciento⁷⁴.

De acuerdo a los datos publicados por SEDETUR (2016) En este sentido para el cierre del año 2015 fueron hospedados en novecientos cuarenta y tres (943) centros de hospedaje en los que se distribuyeron noventa mil cuarenta y ocho (90,048) habitaciones, con una derrama económica de ocho mil seiscientos sesenta y dos punto treinta (\$8,662.30) millones de dólares en el 2015 en comparación con los ocho mil doscientos cincuenta y ocho punto noventa (\$8,258.90) millones de dólares recibidos en el año 2014 a nivel estatal⁷⁵.

La infraestructura aérea del estado está conformada por tres (03) aeropuertos internacionales (Cancún, Chetumal y Cozumel) y quince (15) aeródromos, localizados en nueve (09) de los diez (10) municipios, cuenta con seis (06) terminales de cruceros. La infraestructura carretera para el 2012, tenía una longitud de cinco mil quinientos (5,500) kilómetros y cinco (05) recintos aduanales, con servicio público de transporte de pasajeros en las áreas urbanas del Estado. Mantuvo relación con los tour operadores de España e Inglaterra, principales mercados emisores de turistas de Europa, aunados los mercados naturales como Estados Unidos y Canadá. Para el 2012 arribaban a los tres aeropuertos

⁷⁴ Información obtenida del INEGI (2016), Estructura económica de Quintana Roo en síntesis.

Recuperado en

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825088590.pdf

⁷⁵ Información obtenida de SEDETUR (2016) indicadores turísticos. Recuperado en: <http://sedetur.qroo.gob.mx/index.php/estadisticas/indicadores-turisticos>

doscientos (200) vuelos diarios a diferentes destinos nacionales e internacionales. De las empresas turísticas el noventa y nueve (99%) por ciento de las empresas son micro, pequeñas y medianas, dedicadas principalmente a la actividad turística. (PED 2011-2016, 2012: 43-50)

c) Sobre el subsistema de productos turísticos: el Estado de Quintana Roo ofrece como principal segmento el dirigido al Turismo de Sol y Playa por su blanca arena y su azul mar. La proyección turística del Estado, le ha dado la apertura para desarrollar diversos tipo de turismo en el Estado. De los cuales, según la información publicada por el Atlas Turístico de México (2016) mencionamos los siguientes: (1) Turismo Cultural: Centros Históricos, Ciudades Patrimonio, Zonas Arqueológicas, Centros históricos, Pueblos Mágicos, Mundo Maya, Casas de Artesanías, Destinos de Etnoturismo, Galerías de Arte, Museos, Sitios Patrimonio, Teatros, Zonas Arqueológicas; (2) Turismo de Reuniones: recintos feriales y de convenciones; (3) Turismo Deportivo; pesca deportiva y recreativa, campos de golf y marinas; (4) Turismo de Salud y Bienestar; spas; (5) Turismo de Sol y Playa: destino de sol y playa y playas certificadas; (6) Balnearios y Parques acuáticos, (7) Atractivos Turísticos: Destinos Turísticos; (8) Turismo de Naturaleza: biodiversidad (Aventura, Eco Parques, Ecoturismo, Espacios Naturales, Museos Jardín, Paraísos Indígenas) (9) Otras Alternativas de Turismo: LGBT (Agencias de Viajes Especializadas, Destinos LGBT, Hoteles Friendly, Restaurantes) y Romance; (10), Turismo Gastronómico; Tesoros de México, The Latinoamerican 50 Best Restaurant, The World's 50 Best Restaurant , entre las principales⁷⁶.

El crecimiento exponencial que ha tenido el Estado, en gran medida equiparable a las altas tasas de crecimiento que han presentado desde sus orígenes sus principales destinos turísticos, lo ha referido como precedente internacional. La transversalidad del turismo y los evidentes impactos positivos y negativos que genera, hacen imprescindible para esta investigación, realizar un breve análisis de las políticas turísticas estatales de los periodos 2005-2011 y 2011-2016, que en seguimiento a la metodología expuesta se hará bajo la clasificación de los instrumentos de políticas públicas⁷⁷.

⁷⁶ Información obtenida con datos del Atlas Turístico de México. Recuperado en <http://atlasturistico.sectur.gob.mx/AtlasTuristico/inicio.do>

⁷⁷ Véase el segundo capítulo: De la política turística

B. Instrumentos de política turística en Quintana Roo (2005-2011)

El Estado de Quintana Roo hasta el 2008, se encontraba conformado por ocho municipios. De los cuales, con el octavo número fue diferenciado nuestro caso de estudio del municipio de Solidaridad. Creándose en ese año el municipio de Tulum y en el año 2010 el municipio de Bacalar, respectivamente.

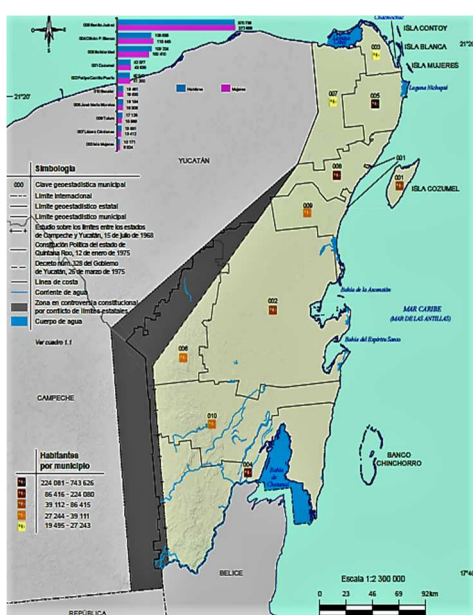


Grafico 5. Mapa Q. Roo INEGI (2016)

Quintana Roo desde los inicios de su periodo de gobierno, mantuvo con el Ejecutivo Federal una buena relación, por encima de las diferencias partidarias de los titulares del ejecutivo Federal el C. Felipe Calderon Hinojosa (Partido de Acción Nacional –PAN) y el titular del ejecutivo del Estado el C. Félix Arturo González Canto (Partido Revolucionario Institucional PRI). Al respecto, cabe señalar que los recursos del Estado de Quintana Roo para el año 2006, provinieron en un ochenta y cinco punto cuatro (85.4%) por ciento por concepto de las participaciones en los impuestos federales y de los convenios de coordinación que Quintana Roo firmo con la Federación. Siendo el otro catorce punto seis (14.6%) por ciento proviene de ingresos propios resultantes de la aplicación de los cuatro rubros denominados Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos porcentaje por arriba de la media nacional. (PED 2005-2011, 2008:18).

Quintana Roo llego a presentar la más alta tasa de crecimiento anual de la población en el país cuatro punto diez (4.10%) por ciento principalmente en las dos localidades en ese momento del municipio de Solidaridad: (1) Playa del Carmen con catorce punto siete (14.7%) por ciento y (2) Tulum con trece punto ochenta y ocho (13.88%) por ciento. (PED 2005-2011, 2008: 21)

Al inicio de este mandato de gobierno, la mayor actividad de los sectores productivos, al igual que el crecimiento económico y poblacional, se encuentra cimentada en el Zona Norte del Estado: sobre el territorio que conformaban los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad y Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Lázaro Cárdenas, José María

Morelos, la zona rural del municipio de Solidaridad y la porción noroeste de Othón P. Blanco era conformada con menos del veinte (20%) por ciento de la población con un retraso importante en comparación con la zona norte.

En el Plan de Desarrollo del Estado, refuerzan esta afirmación mencionando que la población de 1974 al 2007 es de casi 10 veces mayor, aumentando de ciento treinta y siete (137,000) mil habitantes a poco más un punto dos (1.2) millones de habitantes para el año 2007. Sumando los importantes efectos migratorios que tiene la Entidad quienes contribuyeron de acuerdo al los datos del plan estatal, solo en el periodo entre 2006 y 2007 la migración contribuyó en un cincuenta cuatro (54.0%) por ciento. (PED 2005-2011; 2008:21)

Para el año 2010, de acuerdo a los principales resultados de la Encuesta Intercensal INEGI 2010, tomando como referencia los datos sobre el lugar de nacimiento se estimó que el cincuenta punto uno (54.1%) por ciento de los residentes en el estado, nacieron en una entidad distinta al Estado de Quintana Roo, ya sea nacional o de procedencia de otro país. (INEGI: Quintana Roo; 2010:13) Durante el periodo 2006-2011 el Estado de Quintana Roo mantuvo su proyección turística con relación a los sectores productivos, ocupando siempre en primer lugar el sector terciario, hecho que hemos mostrado en la siguiente tabla.

Tabla 6.
Actividad económica estatal 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	5.9	5.1	10.2	5.0	-6.0	3.8	5.9
Actividades Primarias	0.0	0.1	-0.1	-0.1	0.0	0.2	0.1
Actividades Industriales	4.5	-0.5	-0.5	0.5	0.0	-2.8	0.7
Actividades de Servicios	1.4	5.5	10.9	4.6	-6.1	6.4	5.0

Fuente: Elaboración propia con datos del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal 2003-2016, Año Base 2008. INEGI (2016).

Durante el período 2005-2011, la oferta hotelera de Quintana Roo se incrementó en veinte mil (20 000) cuartos en ciento veinte ocho (128) hoteles que representa un incremento de quince punto noventa y nueve (15.99%) por ciento en hoteles y treinta y siete punto treinta y dos (37.32%) por ciento en cuartos. (PROSEDETUR 2011-2016, 2012: 10)

Este plan general Estado tuvo con el objetivo principal “*eleva la calidad de vida de los quintanarroenses*”. (PED 2007-2011, 2008: 4). A su vez, fue actualizado por el titular del Ejecutivo del Estado, adecuación de las metas y objetivos estatales para el desarrollo del Estado, cuestión que describiremos en el siguiente apartado.

a) Instrumentos Organizativos

El gobernador es el titular del poder ejecutivo del Estado de Quintana Roo y para el despacho de los asuntos competentes podrá auxiliarse de unidades administrativas adscritas a él, de las dependencias, como la Secretaría de Turismo, así como de las entidades señaladas en los ordenamientos aplicables.⁷⁸ Conformándose así la Administración Pública Central del Estado, de las cuales referimos las siguientes:

a') Tradicionales

- Secretaría de Turismo del Estado de Quintana Roo: Dependencia del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo se crea el 31 de mayo de 1976 y es hasta el 28 de julio de 1981 se le encarga del despacho de los asuntos relacionados con el Sector Turístico. Su objetivo es establecer, conducir y supervisar los criterios y políticas en materia de promoción y desarrollo turístico en el Estado, así como fungir como enlace entre las dependencias y entidades del Gobierno Federal relacionadas con el sector turístico. (SEDETUR, 2016).

Solo por referencia, durante este periodo de mandato estuvo abierta una oficina con la Jefatura de Departamento de Enlace y Operaciones Turísticas de la Secretaría de Turismo de Quintana Roo en Solidaridad, localizada en la localidad de Playa del Carmen.

b') Ejecutivos: La ley orgánica del Estado otorga al titular del ejecutivo del Estado para crear y/o suscribir fideicomisos dentro de su territorio para el cumplimiento de las obligaciones que por norma se les confiere, creando cinco Fideicomisos encargados de la promoción turística con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto de asignación presupuestal con estructura análoga a los organismos descentralizados por cuanto a sus organización. Entidad de la administración pública paraestatal del Estado de Quintana Roo, sectorizado a la Secretaría de Turismo. Los cinco (05) Fideicomisos de Promoción turística de los municipios de Quintana Roo, fueron creados mediante el decreto por el

⁷⁸ Artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo.

que se constituyen el Fideicomiso de Promoción Turística de los Municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Cozumel, Solidaridad, y Othon P. Blanco del Estado de Quintana Roo, publicados en el Periódico Oficial del Estado con fecha tres (03) de diciembre de 1996.

De igual manera, fueron realizadas durante este periodo reformas de fecha de publicación 12 de julio del 2005, 30 de septiembre del 2009, y 21 de diciembre del 2009, mencionados a continuación.

- Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Benito Juárez: Fideicomiso público encargado de los destinos turísticos ubicados en el territorio que abarca el Municipio de Benito Juárez. El territorio de Puerto Morelos se encontraba dentro del territorio del Municipio de Benito Juárez.
- Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Solidaridad: Fideicomiso público encargado de los destinos turísticos ubicados en el territorio que abarca el Municipio Solidaridad. Recordando que Tulum en esa época, era una localidad que pertenecía al Municipio de Solidaridad.
- Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Othón P. Blanco: Fideicomiso público encargado de los destinos turísticos ubicados en el territorio que abarca el Municipio de Othón P. Blanco. Recordando que el municipio de bacalar formaba parte del territorio de su territorio.
- Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Isla Mujeres: Fideicomiso público encargado de los destinos turísticos ubicados en el territorio que abarca el Municipio de Isla Mujeres.
- Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Cozumel: Fideicomiso público encargado de los destinos turísticos ubicados en el territorio que abarcan el Municipio de Cozumel.

c) Mixtos

- Comisión Ejecutiva de Turismo de Quintana Roo: comisión de carácter intersecretarial, que tiene por objeto conocer, atender y resolver los asuntos de naturaleza turística relacionados con la competencia de dos o más dependencias o entidades de la

Administración Pública del Estado, así como fungir como órgano de consulta para los asuntos que la Secretaría considere oportuno poner a su consideración⁷⁹.

- Consejo Consultivo de Turismo de Quintana Roo: órgano de consulta de la Secretaría, que tendrá por objeto proponer la formulación de las estrategias y acciones de coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado, con el fin de lograr un desarrollo integral de la actividad turística del Estado, utilizando entre otros mecanismo los foros de consulta y memorias publicadas.⁸⁰

- Consejo Estatal de Inversiones Turísticas de Quintana Roo: busca de forma colegiada los escenarios que permitan atraer capital nacional e internacional al Estado.

b) Instrumentos programáticos: Quintana Roo, durante el periodo de gobierno 2005-2011 el titular del Ejecutivo coordino la actualización en el segundo semestre del tercer año de gestión del Plan Estatal de Desarrollo, acorde a las directrices de la planeación nacional 2007-2012 (PED 2005-2011, 2008: 3). En las que fueron incluidas adecuaciones y actualizaciones para el sector turismo respecto al Acuerdo Nacional para el turismo, sin cambiara el objetivo o estrategias propuestas al inicio del mandato.

El Programa Sectorial de Turismo de Quintana Roo (PSTQ) tuvo como base la estrategia propuesta en el eje rector tercero “Diversificación del Turismo” del Plan Estatal actualizado, además de las propuestas recibidas en los mecanismos de participación ciudadana y consulta públicas realizados para la elaboración del mismo. (PROSEDETUR 2005-2011, 2005: 46).

Por su parte, el Acuerdo nacional de turismo: con la operación de 10 estrategias el Acuerdo Nacional por el Turismo, fue el cambio en la política turística que justifico un cambio en el plan de desarrollo del Estado, que contemplo de acuerdo Programa Sectorial de Turismo de Quintana Roo (PROSEDETUR 2005-2011, 2005) contemplo lo siguiente:

1. *Incrementar la conectividad por cielo, mar y tierra dentro del país y facilitar el tránsito de turistas*
2. *Construir, mantener y mejorar la infraestructura turística, fomentando el ordenamiento urbano, para mejorar la competitividad de los destinos turísticos en beneficio de los visitantes y las comunidades.*

⁷⁹ Artículo 10 de la Ley General de Turismo

⁸⁰ Artículo 12 de la Ley General de Turismo

3. *Fortalecer la promoción turística en México y en el extranjero, para mejorar la imagen del país como destino con una amplia oferta turística.*
4. *Fomentar la inversión pública y privada, facilitando el financiamiento al sector turístico, mediante el estímulo y participación de las pequeñas y medianas.*
5. *Elevar la competitividad de los destinos y las empresas turísticas para garantizar la experiencia del turista, con base en programas de mejora continua, capacitación y certificación de procesos que incidan favorablemente en la satisfacción de las expectativas del viajero*
6. *Diversificar y enriquecer la oferta turística con destinos, productos y servicios de mayor calidad, a fin de incrementar la estadía y el gasto del turista en México.*
7. *Fomentar la integración de cadenas productivas nacionales, para incrementar en las empresas del sector turístico el consumo de productos y servicios de las diferentes regiones del país*
8. *Promover una cultura turística que desarrolle una conciencia nacional sobre la importancia del turismo y de la conservación del patrimonio cultural y natural del país.*
9. *Impulsar cambios de ley y regulatorios en favor del sector turismo, que faciliten y fortalezcan su desarrollo*
10. *Promover el desarrollo equilibrado y sustentable del sector turístico, para la preservación de las riquezas naturales.*

El Plan de desarrollo del Estado de Quintana Roo actualizado, propuso como objetivo fundamental “*elevar la calidad de vida de los quintanarroenses*” (PED 2005-2011. 2008: 5) con cuatro metas estatales que buscaban fortalecer la visión de desarrollo:

I.- Desarrollo Institucional: Democracia participativa, Seguridad Pública, Procuración de justicia, Protección civil, modernización de la Administración Pública y Finanzas Públicas.

II.-Desarrollo Ambiental Sustentable: Población, Planeación y Ordenamiento territorial y preservación del ambiente

III.- Desarrollo Económico Sostenible: Desarrollo Regional Equilibrado, Actividad Económica y Empleo, Diversificación del Turismo, Consolidación de los agronegocios, desarrollo forestal, explotación racional de la pesca y consolidación de la acuacultura y la infraestructura para el desarrollo.

IV.- Desarrollo Social Incluyente: Educación Integral, Cultura, Deporte, Agua Potable, Salud para todos, Ciudades Dignas, Equidad de género, Atención a la Juventud, bienestar para los pueblos indígenas, superación de la pobreza y asistencia social a los grupos vulnerables.

El sector turismo, en el tercer eje del Plan “*Desarrollo Económico Sostenible*” fue definido el objeto de “*Diversificación del turismo*” y como objetivo general buscó “*la consolidación de Quintana Roo como un multideestino líder caracterizado por su alta competitividad y calidad en los productos y servicios que ofrece bajo criterios de respeto ambiental, social y cultural*”. (PED 2005-2011. 2008: 33)

En este Plan de desarrollo propusieron que la intervención del Estado en turismo sería de facilitador para el fomento y creación de proyectos de inversión. El programa sectorizado en turismo, en alineación con lo propuesto por el Plan de Desarrollo buscó el logro del objetivo general propuesto a través de la implementación de ocho estrategias, las cuales mencionaremos y vincularemos con los objetivos estatales.

PED 2005-2011: I Estrategia.-Primer estrategia estatal en turismo “*Turismo Prioridad Estatal*” propuso como objetivo “*diseñar e impulsar una política de Estado en materia turística*” a través del desarrollo de las líneas de acción: “*actualización del marco jurídico institucional del turismo e implementación de programas de facilitación turística y el fortalecimiento del liderazgo turístico estatal en las instancias regionales, nacionales e internacionales y generación de información estadística sobre la actividad del sector en el estado*”. (PED 2005-2011. 2008: 33)

PROSEDETUR 2005-2011.- El programa sectorial contempló el mismo objetivo “*Turismo Prioridad Estatal*” como su primer objetivo sectorial, a lo que propusieron la elaboración de instrumentos normativos, programáticos y de conocimiento que en su formulación contemplen estructuras de participación y conceso ciudadano, consideraciones del sector privado y social basados en la coordinación y vinculación de las relaciones intergubernamentales, con las siguientes líneas de acción:

Elaboración, consenso y difusión del Programa Sectorial de Turismo mediante la participación ciudadana.

Fortalecer la figura del Gabinete Turístico, a través de la Comisión Intersecretarial de Turismo.

Modernizar y profesionalizar la Administración Pública del Turismo y su marco normativo.

Proporcionar asistencia técnica permanente a los municipios para la planeación turística y desarrollo de programas.

Otorgar a la Secretaría de Turismo una mayor capacidad normativa y ejecutora.

Promover la participación activa del Estado en la toma de decisiones del país sobre temas de índole turística.

Generar información estadística confiable que permita medir el comportamiento de la actividad turística en el Estado.

Fortalecer el liderazgo turístico de Quintana Roo en los grupos e instancias regionales, nacionales e internacionales.

PED 2005-2011: II Estrategia.- Propuso la *“Diversificación de la Oferta Turística”* con el objetivo de *“fomentar la diversificación y especialización de la oferta turística fortaleciendo una posición de liderazgo en segmentos de alta rentabilidad”*. Proponiendo alcanzarlo a través del desarrollo de la línea de acción: *“Establecimiento de nuevos productos turísticos de mayor rentabilidad con criterios de desarrollo regional equilibrado y cuidado del medio ambiente, incorporación de nuevos corredores turísticos y diversificación de la oferta en atractivos naturales e históricos.”* (PED 2005-2011. 2008: 33)

PROSEDETUR 2005-2011, La segunda estrategia del programa sectorial, fue llamada al igual que el Plan *“Diversificación de la oferta turística”* y propusieron alcanzar la consolidación del liderazgo turístico del Estado con la implementación de instrumentos financieros, programáticos y de comunicación que fomenten y promuevan la diversificación y especialización de los productos y servicios turísticos existentes así como el incentivo de nuevos proyectos de inversión que atiendan segmentos turísticos para satisfacer las demandas del mercado internacional, a través de las siguientes objetivos sectoriales.

Impulsar el establecimiento de nuevos desarrollos y productos turísticos dirigidos a segmentos de mayor rentabilidad que cumplan con: diversificar la oferta, respetar el medio ambiente y contribuir con el desarrollo equilibrado de las regiones del Estado.

Fomentar la inversión privada en el sector turismo.

Incrementar la oferta de atractivos culturales y naturales, mediante esquemas de coordinación con las instancias correspondientes.

Impulsar el desarrollo e incorporación de nuevos corredores turísticos, principalmente en regiones de alta presencia indígena.

Elaborar y validar en su caso, planes maestros de desarrollo turístico regionales, que establezcan los programas para incorporar a las comunidades marginadas a los beneficios del turismo.

PED 2005-2011: III Estrategia.- *“Infraestructura turística de calidad”* tuvo por objetivo estratégico *“promover el desarrollo de infraestructura turística de calidad que incremente el valor agregado de los destinos turísticos del estado”* proponiendo lograrlo con la realización de las siguientes dos líneas estratégicas: *“Coordinación entre los órdenes de gobierno, en los programas de infraestructura de apoyo a las actividades turísticas y en el desarrollo e imagen urbana integral en los destinos y comunidades que integran los circuitos turísticos y con la Cobertura de la señalización turística urbana y carretera y coordinación con la federación, los municipios y la iniciativa privada, para establecer servicios turísticos de calidad en zonas arqueológicas y áreas naturales protegidas del estado”*. (PED 2005-2011. 2008: 34)

PROSEDETUR 2005-2011.- El objetivo *“Infraestructura Turística de Calidad”* proponiendo la implementación de instrumentos financieros y programáticos dirigidos a la obtención y gestión de los recursos públicos para dotar al Estados y sus municipios de la infraestructura turística de calidad que genere un valor agregado a la proyección turística del Estado, a través de las siguientes líneas de acción:

Gestionar ante las instancias y niveles de gobierno correspondientes, la dotación de infraestructura de calidad para los destinos.

Diseñar e implementar programas dirigidos a mejorar la imagen urbana de los destinos y de las comunidades que se integren a circuitos turísticos.

Motivar la generación de proyectos y su ejecución coordinada con la Federación, los ayuntamientos y los particulares, para la dotación de infraestructura de apoyo a las actividades relacionadas con el turismo.

Incrementar la señalización turística urbana y carretera.

Impulsar acciones que permitan el establecimiento de servicios turísticos de calidad en las zonas arqueológicas y áreas naturales protegidas del Estado.

PED 2005-2011: IV Estrategia.- *“Destinos Turísticos Sustentables”* con el objetivo de *“propiciar el desarrollo sustentable de la actividad turística”* y planteó para su alcance dos líneas de acción: *“Coordinación con la federación y los municipios en el desarrollo sustentable de la actividad turística, la implementación de acciones para la conservación de las costas, playas y sistemas lagunares en los destinos y en la aplicación de criterios para que los desarrollos turísticos protejan sus instalaciones de fenómenos meteorológicos y la implementación de programas de fortalecimiento de los destinos turísticos con un enfoque sustentable.”* (PED 2005-2011. 2008: 34)

PROSEDETUR 2005-2011. Igual nombrada *“Destinos Turísticos Sustentables”* en el que propusieron la inclusión de mecanismos e instrumentos dirigidos criterios sustentables de conservación de los recursos y atractivos naturales con los que cuenta Estado, coadyuvando los tres órdenes de gobierno y que en su actuación incluyan la participación y consensos ciudadanos que en suma propicien el desarrollo sustentable de la actividad, por medio de los siguientes objetivos estratégicos:

Implementar en coordinación con los municipios, el Programa Agenda 21 en los destinos turísticos.

En coordinación con la Federación, impulsar el desarrollo de una política pública dirigida a conocer y proponer medidas preventivas y soluciones a la problemática de pérdida de playas en el Estado.

Impulsar la realización del proyecto de Recuperación de Playas de Cancún, en coordinación con la Federación, el municipio y el sector privado.

Diseñar, implementar y dar seguimiento a los programas de fortalecimiento de los destinos turísticos.

Coordinar las acciones necesarias para llevar al cabo la recuperación ambiental del sistema Lagunar Bojórquez-Nichupté.

PED 2005-2011: V Estrategia.- *“Incremento de la calidad de los servicios turísticos”* tuvo por objetivo la *“formación del capital humano competitivo como medio para elevar la calidad de los servicios turísticos”* lo cual propusieron lograr el desarrollo de la línea

de acción: *“Coordinación interinstitucional para la consolidación de la cultura turística, desarrollo e instrumentación de programas de capacitación de los recursos humanos del sector turístico y formación de guías de turistas de acuerdo a las normas oficiales.”* (PED 2005-2011. 2008: 34)

PROSEDETUR 2005-2011.-Retoma el nombre de la quinta estrategia *“Incremento de la Calidad de los servicios Turísticos”* propone la creación de instrumentos programáticos, conocimiento y comunicación que logren dotar de capacitación a los ciudadanos para hacer frente a un mercado turístico competitivo de demanda mundial y a su vez promover una cultura turística a través de las objetivos sectoriales:

Desarrollar e implementar programas de formación y capacitación permanente de los recursos humanos del sector turístico, a través de una coordinación interinstitucional Impulsar la realización de acciones dirigidas a la generación y a la difusión de la cultura turística.

Fomentar la formación de guías de turistas de acuerdo a las normas oficiales establecidas por el país.

PED 2005-2011: VI Estrategia.-El Estado en su planeación de desarrollo fijó como sexta estrategia para el turismo el *“fortalecimiento de la promoción turística”* estableciendo como objetivo *“fortalecer la promoción turística de los destinos en los mercados nacional e internacional, bajo la marca Caribe Mexicano”* para desarrollar por medio las siguientes líneas de acción: *“Diseño y coordinación de políticas de promoción turística de los destinos turísticos con estudios de análisis de la oferta y la demanda y un plan estratégico de mercadotecnia bajo la marca Caribe Mexicano; Constitución de alianzas estratégicas con otros destinos y con empresas nacionales y extranjeras y concurrencia de acciones y recursos con la federación y el Consejo de Promoción Turística de México para la promoción de nuestros destinos y la Consolidación del Caribe Mexicano como sede de eventos deportivos, culturales y artísticos de primer nivel.”* (PED 2005-2011. 2008: 34-35)

PROSEDETUR 2005-2011.- *“Fortalecimiento de la promoción turística”* en el que propusieron la creación de mecanismos de conocimiento y comunicación dirigidos a generar políticas de promoción de los atractivos, servicios y productos que ofrece el

Estado y sus municipios nivel nacional e internacional auxiliándose de las entidades del sector público así como del sector privado y social y de las alianzas estratégicas que establezca, anterior a cumplir a través de los siguientes objetivos:

Diseñar y coordinar las políticas en materia de promoción turística, de acuerdo a la oferta de los destinos turísticos y a los segmentos y mercados más rentables.

Promover la elaboración de estudios de análisis de la oferta y la de demanda que oriente las decisiones en materia de promoción turística.

Elaborar un plan estratégico de mercadotecnia que agrupe a los destinos turísticos del Estado bajo la marca Caribe Mexicano, sin que estos pierdan su identidad.

Promover la celebración de alianzas estratégicas con empresas nacionales y extranjeras que permitan la promoción de nuestros destinos.

Implementar acciones para fomentar el turismo social y doméstico.

PED 2005-2011: VII Estrategia.-En su séptima estrategia “*seguridad al turista*” propuso como objetivo “*impulsar la cobertura de los servicios de información, seguridad y asistencia a los turistas*” y para su logro propusieron que se realizara a través del cumplimiento de las siguientes líneas de acción: “*Prestación de servicios de seguridad y asistencia en las carreteras y atención al turista, gestión de personal especializado del ministerio público en la atención de delitos contra los turistas; y, la Gestión de mejora de los servicios de migración y de aduanas en los aeropuertos internacionales y puertos marítimos del Estado y actualización de los servicios de información al turista y visitantes del Estado.*” (PED 2005-2011. 2008: 35)

PROSEDETUR 2005-2011.-“*Seguridad al Turista*” propuso la creación de instrumentos y mecanismos que garanticen la atención y seguridad a los turistas durante su estancia en cualquiera de los destinos turísticos del Estado, en coordinación con los diferentes ordenes de gobierno, a través del cumplimiento de los siguientes objetivos:

Ampliar la coordinación con la federación y los municipios para la prestación al turista de servicios de seguridad y asistencia en las carreteras.

Participar de manera coordinada con los tres niveles de gobierno, para reforzar la vigilancia y los servicios de seguridad en los corredores y destinos turísticos.

Promover la creación y participación en las agencias del Ministerio Público con personal especializado en la atención de delitos contra los turistas.

Promover el mejoramiento de los servicios de migración y de aduanas en los aeropuertos internacionales y puertos marítimos del Estado.

Proporcionar servicios de información para la orientación a los turistas y visitantes del Estado.

PED 2005-2011: VIII Estrategia.- *“empresas turísticas competitivas”* que tuvo por objetivo *“fortalecer la modernización de las micro, pequeña y mediana empresas turísticas”* que propusieron alcanzar por medio de la líneas de acción: *“Fortalecimiento de los programas de mejora y promoción de la calidad, la capacitación y modernización empresarial en las Micro, Pequeña y Mediana Empresas Turísticas.”* (PED 2005-2011. 2008: 35)

PROSEDETUR 2005-2011.-Última estrategia del Programa sectorial *“Empresas Turísticas Competitivas”* propuso la adecuación , modernización y especialización de los servicios turísticos a través de la capacitación e incentivos financieros que fortalezcan las micro, pequeñas y medianas empresas turísticas del Estado, establecidos en los siguientes objetivos:

Implementar programas para la mejora de la calidad en las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas Turísticas.

Impulsar la promoción de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas que utilicen esquemas de capacitación y modernización empresarial.

Difundir esquemas de financiamiento para Micros, Pequeñas y Medianas Empresas Turísticas.

Impulsar acciones de facilitación turística que den certeza a la inversión y a la prestación de servicios en el sector.

c) Instrumentos Normativos: los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Gobernador del Estado, deberán para su validez ir firmados por el Secretario al que el asunto corresponda. Los decretos promulgaos de las leyes o decretos expedidos por el Congreso del Estado, sólo se requerirá el refrendo del Titular de la Secretaría de

Gobierno.⁸¹ Conformados por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, leyes estatales reglamentos estatales, acuerdos, circulares y demás disposiciones estatales que sean parte de los ordenamientos normativos de la actividad turística.

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo: durante este periodo de mandato sufrió importantes reformas con relación a la separación de territorios y creación municipios con una considerable proyección turística: (1) Tulum en el año 2008 y (2) Bacalar en el año 2011. Al respecto, la creación del noveno municipio de Tulum, se deriva de la separación de una extensión territorial del municipio de Solidaridad. En esta extensión se encontraba ubicado el conocido destino Riviera Maya, sin que su separación provocará alguna alteración o cambio en el manejo comercial de la marca turística, que en la actualidad es conformada por ambos municipios.

a) Leyes: El Estado de Quintana Roo, en lo relacionada con el sector turismo puesto en vigor los siguientes instrumentos normativos desde inicio del mandato de gobierno observado:

- Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo: es de orden público e interés social, de observancia general en el Estado de Quintana Roo, correspondiendo su aplicación de manera concurrente en el ámbito de sus competencias al Estado a través de la Secretaría de Turismo, y a los Ayuntamientos del Estado de Quintana Roo⁸². Esta nueva Ley abroga la Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado en fecha 21 de diciembre de 1998.

- Ley que Establece las Normas a que se Sujetan los Contratos Celebrados en el Régimen de Tiempo Compartido Turístico del Estado de Quintana Roo: Publicada en el Periódico Oficial el 1 de Julio de 1991, regula el aspecto inmobiliario en el Estado del Tiempo Compartido.⁸³

⁸¹ Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo.

⁸² Artículo 1 de la Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo.

⁸³ Artículo 2 de Ley que Establece las Normas a que se Sujetan los Contratos Celebrados en el Régimen de Tiempo Compartido Turístico del Estado de Quintana Roo.

b') Reglamentos de leyes estatales

- Reglamento de la Ley Estatal de Turismo: el vigente pero no actualizado ordenamiento normativo, tiene por objeto reglamentar la abrogada Ley Estatal de Turismo.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo del Estado de Quintana Roo: tiene por objeto normar la organización y el funcionamiento de la Secretaría de Turismo, así como establecer las facultades y competencias de cada una de las unidades administrativas que la integran.
- Demás reglamentos aplicables a la materia.

c') Acuerdos: la ley orgánica del Estado otorga al titular del ejecutivo del Estado para crear y/o suscribir acuerdos o decretos, con carácter coercitivo dentro de su territorio para el cumplimiento de las obligaciones que por norma se les confiere, de los cuales podemos hacer alusión en turismo el siguiente:

Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal, por conducto de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de la Contraloría General de la Federación, y de Turismo; y el Ejecutivo del Estado de Quintana Roo: fue firmado el 1/12/1993 en la ciudad de Chetumal, Quintana y publicado el 14/03/1994. Determina la descentralización de las facultades de la Secretaría Estatal de Turismo, en materia de planeación, programación, vigilancia de los prestadores de servicios, capacitación, protección y asistencia al turista así como a la formulación y desarrollo del Programa Estatal de Turismo, de conformidad con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Sectorial y del Plan Estatal de Desarrollo, entre otros aspectos.

d) Instrumentos Financieros

- Presupuesto público: Una fuente de financiamiento de la acción gubernamental para la implementación de las políticas públicas en materia de turismo se genera a través de la asignación de recursos en el Presupuesto de egresos del Estado de cada año, en donde se prevén partidas presupuestales para la operación de los programas que tendrá la dependencia y sus organismo, en este caso el Fideicomiso de Promoción Turístico provenientes del impuesto sobre hospedaje.

- Recursos Federales: otra fuente de financiamiento para la obtención de recursos públicos, se realiza por gestiones ante la Federación, protocolizados a través de la firma de Convenios de Reasignación de Recursos entre el Gobierno Federal a través de la SECTUR y el Gobierno del Estado de Quintana Roo para la construcción de obra pública turística o la participación en las convocatorias Federales. Como el Programa de Empleo Temporal (PET) en el que se otorgan recursos para la dotación y equipamiento de espacios turísticos en zonas rurales del Estado de Quintana Roo.

- Incentivos fiscales: El estado promueve incentivos fiscales dirigidos al sector privado con el propósito de incentivar el desarrollo de la actividad turística en el territorio. Lo anterior a través de subsidios, descuentos, entre otros. Por otra parte, realizan protocolizan Convenios, alianzas y gestión de recursos de sector privado y social para el desarrollo e impulso de la actividad turística.

- Aumento de impuestos: Otra acción fue el aumento del Impuesto al Hospedaje en Quintana Roo del dos (2%) por ciento al tres (3%) por ciento: En el año 2009, se reforma al artículo 168-F de la Ley Hacendaria del estado de Quintana Roo, a efecto de a partir del año 2010 incrementar en un punto porcentual la tasa del Impuesto al Hospedaje del dos (2%) por ciento para quedar al tres (3%) por ciento sobre el valor de facturación y/o contratación de los servicios; con la intención de apoyar las estrategias de consolidación de la actividad económica turística, los cuales serán dirigidos a la promoción.

- Promoción turística: para el financiamiento de la promoción de los destinos turísticos el Estado ha designado los recursos obtenidos del impuesto del tres (3%) por ciento al hospedaje, para la promoción turística. de igual manera se gestionan recursos federales con el Consejo de Promoción Turística de México CPTM para la realización de programas Cooperativos, ferias, eventos, marcas, entre otros.

e) Instrumentos de Conocimiento

- El Estado de Quintana Roo, a través de la Secretaria de Turismo: Recopila información relevante del Estado en materia turística para integrar la información estadística del sector desde el año 2008 dividida por Municipios y contiene entre otros datos sobre el número de visitantes, ocupación hotelera, derrama económica, infraestructura hotelera, cruceros, zonas arqueológicas. A su vez, realiza estudios de calidad, diagnósticos y encuestas de

servicios sobre los diferentes destinos turísticos; como las Encuestas de satisfacción de Bacalar 4° Trimestre 2008 y la Encuesta Chetumal 4° trimestre 2008.

- En coordinación con diferentes entidades gubernamentales de los tres órdenes de gobierno y con participación del sector privado y social: realiza y/o gestiona eventos, foros, diplomados, cursos de formación, cultura y capacitación en materia turística, así como programas de certificación en la prestación de ciertos servicios turísticos.

- Para la atención y protección de los turistas, continuó con la actualización e implementación del Sistema Estratégico de Localización de Turistas (SELTUR), una herramienta para conocer de manera inmediata la ubicación de los turistas que son sorprendidos por algún fenómeno hidrometeorológico durante su estancia en nuestro Estado.

- Padrón de Egresados, Profesionistas del Turismo y Recurso Humano Certificado Desempleado: base de datos en la página web institucional de la SEDETUR que contiene información de oferentes y demandantes de empleo con el objetivo de vincular al sector turístico con las instituciones educativas y con personas certificadas en actividades de servicio al turismo desempleadas o en busca de empleo.

- Fideicomisos de Promoción Turística: generan información estadística además de gestionar la realización de estudios turísticos como estudios de segmentación, preferencias, especialización de mercados relacionados con los destinos turísticos que lo conforman, además de apoyar y participar en foros, eventos y reuniones sobre conocimiento en materia turística.

f) Instrumentos de comunicación

Secretaría de Turismo del Estado (SEDETUR): brinda un importante instrumento de venta y comunicación en materia de turismo, es el portal web institucional de la Secretaría de Turismo del Estado, en el que pone a disposición de los usuarios información relevante sobre las actividades turísticas, indicadores y estadísticas turísticas, encuestas o diagnósticos realizados entre otras.

Fideicomisos de Promoción turística de los municipios: los tres Fideicomisos restantes de la reforma del 2013 en coordinación con la Secretaría de Turismo realizan acciones de promoción y venta del Estado así como de los destinos que lo conforman. Los

instrumentos implementados para la venta y comunicación del Estado en materia turística lo realizo, a través de algunas de las siguientes acciones:

- Participación y elaboración de Campañas
- Programas cooperativos
- Programa para la consolidación de los destinos turísticos que lo integran.
- Gestiones comerciales de intercambios de promoción con el sector privado y social
- Participación en eventos congresos y festivales turísticos nacionales e internacionales.
- Participación en ferias turísticas nacionales e internacionales.
- Gestión de recursos y alianzas con el CPTM destinados a la promoción de los destinos turísticos del Estado.

Concluido el análisis de la política turística del Estado de Quintana Roo, durante el periodo constitucional 2005-2011, se ha elaborado un cuadro con el contenido de los instrumentos. Véase la siguiente tabla llamada de la Política turística del Estado de Quintana Roo 2005-2011.

Tabla 7.

Instrumentos de las políticas turísticas del Estado de Quintana Roo 2005-2011

Instrumentos	QUINTANA ROO 2005-2011
Organizativos	Secretaria de Turismo del Estado de Quintana Roo Comisión ejecutiva de turismo Consejo Consultivo de Turismo del Estado de Quintana Roo. Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Solidaridad Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Cancún Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Isla Mujeres Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Cozumel Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Othón P. Blanco Jefatura de Departamento de Enlace y Operaciones Turísticas de la Secretaria de Turismo de Quintana Roo en Solidaridad
Programáticos	Plan de Desarrollo del Estado de Quintana Roo Programa Sectorial de Turismo del Estado de Quintana Roo
Normativos	Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo.

	<p>Ley que Establece las Normas a que se Sujetan los Contratos Celebrados en el Régimen de Tiempo Compartido Turístico del Estado de Quintana Roo.</p> <p>Reglamento de la Ley Estatal de Turismo.</p> <p>Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo del Estado de Quintana Roo.</p> <p>Acuerdos suscritos por el titular del Poder Ejecutivo del Estado.</p> <p>Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal, por conducto de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de la Contraloría General de la Federación, y de Turismo; y el Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.</p> <p>Leyes estatales reglamentarias y demás disposiciones aplicables a la materia turística.</p>
Financieros	<p>Presupuesto Público anual</p> <p>Convenios de Reasignación de Recursos entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Quintana Roo</p> <p>Convenios gestión de recursos para realización de programas con recursos públicos federales (participación en convocatorias)</p> <p>Cooperativos, ferias, eventos, marcas, con organismos estatales y federales para la promoción del Estado.</p> <p>Convenios, alianzas y gestión de recursos de sector privado y social</p> <p>Aumento al impuesto de hospedaje del 2 al 3 por ciento.</p>
Mejora del Conocimiento	<p>Secretaría de Turismo del Estado de Quintana Roo con cursos de cultura, capacitación y certificación turística dirigida a los prestadores y trabajadores turísticos. Así como el desarrollo de eventos, conferencias especializados sobre el segmento turístico.</p> <p>Estadísticas elaboradas por los Fideicomisos de Promoción Turística de los municipios del Estado.</p> <p>Sistema Estratégico de Localización de Turistas (SELTUR)</p>
De comunicación	<p>SEDETUR: servicios de Asistencia Integral e Información Turística, proyectos regionales publicitados a través de su página web institucional.</p> <p>Fideicomisos de Promoción Turística en coordinación con la SEDETUR: Foros, congresos, conferencias, publicaciones, campañas y programas cooperativos de promoción turística.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales y/o públicos.

C. Instrumentos de política turística en Quintana Roo (2011-2016)

El mandato de gobierno de la administración pública estatal para el periodo constitucional 2011-2016 tuvo como séptimo gobernador constitucional de Quintana Roo al Lic. Roberto Borge Angulo candidato del Partido de Revolucionario Institucional por sus siglas PRI, quien al final de su gobierno tuvo severas críticas por los altos niveles de

impunidad, actos de corrupción y falta de transparencia en el ejercicio de los recursos públicos durante ese periodo, haciendo evidente el debilitamiento de las instituciones de gobierno en la Entidad.

Quintana Roo al inicio del periodo se conformaba por diez municipios: Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas, Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad, Tulum, Bacalar. Para inicio del año 2016 se crea el onceavo municipio de Puerto de Morelos, a partir de la separación de una porción territorial del municipio de Benito Juárez.

Para el año 2010, de acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo, el crecimiento de la población en Quintana Roo continua siendo superior a la media nacional (1.4%) con un porcentaje cuatro punto uno (4.1%) por ciento. Este crecimiento se traduce que una década incremento la población que había en 1990 de cuatrocientos sesenta quince mil (450, 615) habitantes a ochocientos setenta y cuatro mil novecientos sesenta y tres (874, 963) habitantes para el año 2000 y pasando a un 1 millón trescientos veinticinco mil quinientos setenta y ocho (1'325 578) habitantes en 2010, es decir, que el incremento poblacional fue del cincuenta y uno punto cinco (51.5%) por ciento para dicho periodo. (PROSEDETUR 2011-2016, 2011: 15)

El Estado de Quintana Roo en el periodo de gobierno 2011-2016, con la búsqueda de un Desarrollo Sustentable, estableció como misión: *“ser un gobierno eficaz, eficiente y cercano a la gente, comprometido con el desarrollo integral y sustentable de las regiones del estado, promoviendo la generación de empleos y la igualdad de oportunidades para los quintanarroenses”*. Por otra parte, tuvo como visión: *“Quintana Roo será un estado con un desarrollo sostenible económico, social y ambientalmente, competitivo y equitativo en el desarrollo de sus regiones”* (PED 2011-2016, 2011: 3) Que incluye principios transversales de sustentabilidad ambiental, social y económica que fueron considerados en la política turística del Estado.

Sobre la actividad empresarial, el noventa (99%) por ciento de las empresas en Quintana Roo eran micro, pequeñas y medianas; con una dinámica laboral compleja al depender principalmente de la actividad turística y del sector gobierno como generadores de empleo teniendo como principal actividad económica el turismo, continuando su desarrollo en la zona norte. (PED 2011-2016, 2011: 46)

Para el año 2013, de acuerdo a los Censo Económicos 2014, del INEGI (2014) los sectores de: *Comercio, Servicios privados no financieros y Manufacturas* concentran el noventa y siete punto nueve (97.9%) por ciento de las unidades económicas y el noventa y dos punto nueve (92.9%) por ciento del personal ocupado total, representado por el noventa punto cinco (90.5%) por ciento de la producción bruta total de Estado.

Sobre la Producción total del Estado, en el mismo documento describe que el setenta y ocho punto siete (78.7%) por ciento, se concentró en el Benito Juárez con un cincuenta y cuatro (54%) seguido del municipio de Solidaridad, con un veinte cuatro punto siete (24.7%) por ciento. Distribuido en unidades económicas localizadas en el municipio de Benito Juárez el cuarenta y siete punto cinco (47.5%) por ciento de las unidades económicas, seguida de Othón P. Blanco con un dieciséis punto tres (16.3%) por ciento y en tercer lugar al municipio de Solidaridad con un quince punto dos (15.2%) por ciento.

Del personal ocupado del Estado, Benito Juárez mantiene un cincuenta punto tres (50.3%) por ciento del número estatal, seguido de un veinte tres punto nueve (23.9%) por ciento que mantiene el municipio de Solidaridad.⁸⁴ (INEGI, 2014:17). Es decir, que el Municipio de Solidaridad, es la segundo aportador del Producto Interno Bruto y fuente de empleo del Estado encontrándose atrás del municipio de Benito Juárez.

Sobre la influencia del sector privado turístico, el Estado de Quintana Roo, para el año 2010, recibió once millones setecientos treinta y seis mil ochocientos nueve (11' 736, 809) visitantes que significaron una derrama en el sector turístico de setenta y nueve mil ochocientos seis (69, 806) millones de pesos. (PROSEDETUR 2011-2016, 2011: 8)

Para el año 2013, de acuerdo a la información arrojada en el Censo Económico 2014, Quintana Roo continua prevaleciendo su actividad en el sector terciario, especialmente sobre aquellos llamados "*Servicios privados no financieros*", representando el setenta punto nueve (60.9%) por ciento de los ingresos estatales captados, produciendo un total de sesenta y ocho millones setecientos sesenta y cinco mil cuatro (68'765 004) millones de pesos. Seguido del sector "*Comercio*" (mayor y menor) aportando veinte siete millones ciento un mil catorce (27'101,014) miles de pesos, representó el veinte cuatro (24.0%) por ciento de la producción y en tercer lugar al sector "*Manufacturas*" que con seis millones trescientos cincuenta y nueve mil seiscientos cincuenta y seis (6'359,656) pesos

⁸⁴ Información obtenida del INGE (2014), Censos económicos 2014. Quintana Roo.

ilustra el 5.6 puntos porcentuales. Lo interesante es que con estos tres sectores, se aportó el 90.6% de todo el estado. (INGEI; 2016:35)

De acuerdo a los indicadores turísticos publicados por la SEDETUR, al inicio de este periodo se encontraban en operación ochenta y dos mil novecientos ochenta y tres (82,983) habitaciones con una ocupación promedio de sesenta y tres punto cero tres (63.03%) por ciento, mayor a la media nacional de cuarenta y seis punto cuatro (46.4%) por ciento. (PED 2006-2011, 2006: 50). Para diciembre de ese mismo año 2011 estado contaba con 908 centros hospedaje que representaron a ochenta y tres mil trescientas veinte seis (83,326) habitaciones. Cerrando para abril del 2016 con un total de ochenta y nueve mil novecientas cincuenta y seis (89,956) habitaciones distribuidos en novecientos cuarenta y un (941) centros de hospedaje⁸⁵. SEDETUR (2016)

Derivado de la alineación de la política turística a la política nacional se propuso como objetivo estratégico “*impulsar una política para consolidar a Quintana Roo como un multidestino líder en competitividad con una oferta de alta calidad, diversificada y articulada, con pleno respeto a los entornos naturales, sociales y culturales con empresas altamente competitivas y con bases sólidas en infraestructura legal, física y educativa para el desarrollo turístico*”. (PED 2011-2016, 2011: 61)

Además de ratificar al inicio de su mandato el Acuerdo Nacional por el Turismo para Quintana Roo, firmado el día 7 de diciembre del 2011 dicho instrumento de colaboración entre los gobiernos Federal y del Estado, que pretendía articular una política de Estado de largo plazo en materia turística. Lo anterior de acuerdo a lo publicado por medios oficiales⁸⁶ y de comunicación masiva.⁸⁷

a) Instrumentos Organizativos

a') Tradicionales

Secretaría de Turismo del Estado de Quintana Roo: dependencia del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo se crea el 31 de mayo de 1976 y es hasta el 28 de julio de 1981 se le encarga del despacho de los asuntos relacionados con el Sector

⁸⁵ Información obtenida de los indicadores turísticos de SEDETUR. Recuperado en <http://sedetur.qroo.gob.mx/index.php/estadisticas/indicadores-turisticos>

⁸⁶ Véase la información de la nota. Recuperado en <http://calderon.presidencia.gob.mx/2011/12/ratifica-gobierno-de-quintana-roo-acuerdo-nacional-por-el-turismo/>

⁸⁷ Véase la información de la nota. Recuperado en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/814576.html>

Turístico. Tiene por objetivo es establecer, conducir y supervisar los criterios y políticas en materia de promoción y desarrollo turístico en el Estado, así como fungir como enlace entre las dependencias y entidades del Gobierno Federal relacionadas con el sector turístico. (SEDETUR, 2016)

b) Ejecutivos

- Comisión Ejecutiva de Turismo de Quintana Roo 2011-2016: no se encontró evidencia de su instalación.
- Consejo Consultivo de Turismo de Quintana Roo 2011-2016: el día 19 de octubre del 2011, medios de comunicación informaron que se llevó a cabo la primera sesión del -- Consejo Consultivo Turístico, integrado por diversos representantes del sector educativo, empresarial, gubernamental y sindical del Estado.⁸⁸
- Consejo Estatal de inversiones turísticas del Estado de Quintana Roo: el día 7 de diciembre 2011 medios de comunicación informaron que la secretaria de Turismo, Gloria Guevara Manzo y el gobernador Roberto Borge Angulo como testigo tomó la protesta al Consejo Estatal de Inversiones Turísticas del Estado, integrado por 15 miembros, entre representantes del gobierno y organismos empresariales de la entidad.⁸⁹

c) Mixtos

Fideicomisos de Promoción Turística de los municipios del Estado de Quintana Roo están dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto de asignación presupuestal con estructura análoga a los organismos descentralizados por cuanto a sus organización, se considera una entidad de la administración pública paraestatal del Estado de Quintana Roo, sectorizado a la Secretaria de Turismo. Al inicio del mandato eran conformados por cinco Fideicomisos, quedando tres por conducto del decreto que reforma integralmente el decreto por el que se constituye el Fideicomiso de Promoción Turística de los Municipios de Benito Juárez, Cozumel, Isla Mujeres, Solidaridad, y Othón P. Blanco del Estado de Quintana Roo publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo 03 de diciembre 1996 y sus antes mencionadas Concluyendo con la eliminación de dos

⁸⁸Véase la información de la nota. Recuperado en: <http://www.el-periodico.com.mx/noticias/instalan-el-consejo-consultivo-turistico/>

⁸⁹Véase la información de la nota. Recuperado en: <http://www.galucomunicacion.com/el-gobernador-roberto-borge-angulo-y-la-secretaria-de-turismo-gloria-guevara-manzo-firmaron-hoy-el-acuerdo-nacional-por-el-turismo-para-quintana-roo/>

(02) Fideicomisos de Promoción Turística publicado en el Periódico Oficial del Estado (POE) el día dieciocho (18) de diciembre del 2013, para quedar como sigue:

- Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Benito Juárez: Fideicomiso público, encargado de la promoción turística de los destinos turísticos ubicados en el territorio que abarcan los Municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres y Lázaro Cárdenas.
- Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Solidaridad: Fideicomiso público, encargado de la promoción turística de los destinos turísticos ubicados en el territorio que abarcan los Municipios de Solidaridad, Tulúm, José María Morelos, Cozumel y Felipe Carrillo Puerto.
- Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Othón P. Blanco: Fideicomiso público, encargado de la promoción turística de los destinos turísticos ubicados en el territorio que abarcan los Municipios de Othón P. Blanco y Bacalar.

b) Instrumentos programáticos

El Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Quintana Roo 2011-2016 considero la planeación nacional de desarrollo y la alienación de las metas, estrategias y objetivos nacionales (PED 2011-2016, 2011: 1) a través de cuatro ejes rectores.

1. Un Quintana Roo Solidario: *Que ofrezca una solución de fondo a las carencias, que sea cercano con los más vulnerables. Que Construya una alianza social permanente que sume la fuerza y voluntad de todos con un solo propósito de combatir la marginación y la desigualdad con una sola visión de superar todo rasgo de pobreza rural y urbana.*
2. Un Quintana Roo Competitivo: *Que impulse un programa estatal de infraestructura que incorporará ventajas para la inversión, que aprovechará al máximo lo ganado en carreteras y la calidad del desarrollo logístico de nuestro estado y que marcará el rumbo del desarrollo económico de nuestro estado.*
3. Un Quintana Roo Verde: *Que preserve el Quintana Roo de hoy para las siguientes generaciones sin detener el desarrollo pero sin causar deterioro a nuestra naturaleza. Con la visión de contar con un territorio ordenado de acuerdo a sus vocaciones ecológicas y económicas, con localidades rurales integradas a actividades productivas amigables con nuestros valiosos ecosistemas.*

4. Un Quintana Roo Fuerte: *Que fortalezca la colaboración entre los poderes para transformar a las instituciones de seguridad y justicia, que ofrezcan certidumbre jurídica y protección a nuestras familias y que preserven la tranquilidad y armonía social, que construya una administración moderna y eficiente con resultados para beneficios para todos.*

El plan estatal de desarrollo en su segundo eje definió en su cuarta estrategia “*Diversificación y Desarrollo Integral del Turismo*” con el objetivo estratégico “*Impulsar una política para consolidar a Quintana Roo como un multidesestino líder en competitividad con una oferta de alta calidad, diversificada y articulada, con pleno respeto a los entornos naturales, sociales y culturales con empresas altamente competitivas y con bases sólidas en infraestructura legal, física y educativa para el desarrollo turístico*” (PED 2011-2016, 2011: 61) que propusieron alcanzar a través de once líneas de acción, las cuales fueron desarrolladas por la SEDETUR en el Programa Sectorial de Turismo del Estado, que mencionaremos y vincularemos a continuación.

PED 2011-2016: I Línea de Acción.- “*Actualizar y fortalecer el marco normativo estatal del sector turismo*”. (PED 2011-2016, 2011: 61)

PROSEDETUR 2011.2016.-“*Actualizar y fortalecer el marco normativo estatal del sector turismo*” fue la primer estrategia el programa sectorial con el objetivo de “*facilitar y fortalecer el desarrollo de la actividad turística en el estado de Quintana Roo*” a través de las siguientes líneas de acción:

Revisión a los apartados de la ley de turismo

Promoción de reglamentos aplicables en materia turística

Proyecto de actualización y reforma a la Ley Estatal de Turismo y su Reglamento.

Recomendación y exhorto a los ayuntamientos del Estado a efecto de evitar la proliferación del comercio informal (ambulante).

Actualización y formalización de los Decretos, Contratos y Reglamentos de los Fideicomisos Turísticos del Estado, así como el Fondo de Apoyo a la Hotelería del Centro y Sur del Estado. (Jurídico)

PED 2011-2016: II Línea de Acción.-“*Consolidar la actividad turística como prioridad estatal generadora de inversiones y empleos que nos ayude a reducir los niveles de*

pobreza, en las zonas con atractivos turísticos potenciales a desarrollar” (PED 2011-2016, 2011: 61)

PROSEDETUR 2011-2016.-insertada a la letra por el Programa sectorial, *“Consolidar la actividad turística como prioridad estatal generadora de inversiones y empleos que nos ayude a reducir los niveles de pobreza, en las zonas con atractivos turísticos potenciales a desarrollar”* tuvo como objetivo *“fomentar la inversión privada directa en el desarrollo de infraestructura y servicios turísticos en los destinos del Estado”* a través de la realización de las siguientes líneas de acción:

Incorporar nuevos corredores turísticos para diversificar la oferta de atractivos naturales e históricos.

Establecer servicios turísticos de calidad en zonas arqueológicas y áreas naturales protegidas del estado.

Establecer el programa estatal de empleo temporal en materia turística, para infraestructura y rehabilitación de espacios turísticos en zonas rurales.

PED 2011-2016: III Línea de Acción.- *“Fortalecer los principales destinos turísticos del estado, fomentando su diversificación con servicios financieros y comerciales.”* (PED 2011-2016, 2011: 61)

PROSEDETUR 2011-2016.- Con el mismo nombre *“Fortalecer los principales destinos turísticos del estado, fomentando su diversificación con servicios financieros y comerciales.”* la tercer estrategia en turismo tuvo el objetivo de *“Integrar los diferentes sectores económicos del estado en cadenas productivas vinculadas a la actividad turística para promover a los destinos con paquetes atractivos que contrarresten las temporadas bajas”* que pretendió alcanzar por medio del desarrollo de la siguiente línea de acción:

Fortalecer en coordinación con instancias de gobierno Federal, Estatal y Municipal, los programas de apoyo y mejora a las Micro, Pequeña y Mediana Empresas Turísticas.

PED 2011-2016: IV Línea de Acción.- *Impulsar los nuevos destinos turísticos Grand Costa Maya, Playa Mujeres y Pueblo Mágico de Bacalar”* (PED 2011-2016, 2011: 61)

PROSEDETUR 2011-2016.- *“impulsar los nuevos destinos turísticos Grand Costa Maya, Playa Mujeres y Pueblo Mágico de Bacalar”* estrategia del programa sectorizado con dos objetivos: (1) *“consolidar Proyectos de Infraestructura Turística considerando las propuestas derivadas de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) en el marco del Programa Sectorial de Diversificación y Desarrollo Integral de Turismo 2011–2016”* (2) *“gestionar ante la Federación mediante diversos convenios, la asignación de una mayor cantidad de recursos económicos para la ejecución de obras de infraestructura y acciones de desarrollo, en beneficio de los destinos turísticos del Caribe Mexicano”* lográndolo a través de las siguientes acciones:

Seguimiento y consolidación del proyecto Pueblos Mágicos en el estado.

Impulso al destino turístico Playa Mujeres

Impulso al destino Grand Costa Maya

Impulso de nuevos destinos turísticos

PED 2011-2016: V Línea de Acción.- *“Garantizar el desarrollo sustentable de la actividad turística en el estado”* (PED 2011-2016, 2011: 61)

PROSEDETUR 2011-2016.- *“Garantizar el desarrollo sustentable de la actividad turística en el estado”* es la quinta estrategia con el objetivo: *“fomentar el desarrollo turístico con pleno respeto al entorno natural, cultural e histórico de los diversos destinos del Caribe Mexicano”* a través de siguiente línea de acción:

Elaboración de la Guía práctica para el desarrollo de infraestructura pública en destinos turísticos.

PED 2011-2016: VI Línea de Acción.- Sexta línea de acción del plan estatal expuso *“impulsar programas que promuevan la calidad de los servicios turísticos, la satisfacción, asistencia y seguridad del turista”*. (PED 2011-2016, 2011: 61)

PROSEDETUR 2011-2016.- siendo definida de igual manera en la sexta estrategia *“impulsar programas que promuevan la calidad de los servicios turísticos, la satisfacción, asistencia y seguridad del turista”* determino como el objetivo: *“incrementar la certificación de establecimientos de alimentos y bebidas en los destinos turísticos del estado, en el manejo higiénico de los alimentos a través de la obtención del Certificado Federal “Distintivo H”* por medio de líneas de acción:

Inventario de daños a la infraestructura turística
Cobertura de los servicios de auxilio e información a los turistas
Capacitación del personal en empresas micro, pequeñas y medianas del sector turístico.
Promoción de cursos de inducción a los sistemas de calidad
Validar, mantener actualizada y proveer la información y orientación a los turistas (Dir. Relaciones Interinstitucionales)
Asistencia personalizada a medios de comunicación, instituciones y/o individuos que informen, difundan y promuevan los atractivos de los destinos turísticos (Dir. Relaciones Interinstitucionales)

PED 2011-2016: VII Línea de Acción.- *“Formar capital humano competitivo como medio para elevar la calidad de los servicios turísticos”* (PED 2011-2016, 2011: 61)

PROSEDETUR 2011-2016.- *“Formar capital humano competitivo como medio para elevar la calidad de los servicios turísticos”* séptima estrategia del programa de turismo, integrado por dos objetivos: (1) *“incrementar la percepción económica de los habitantes de Quintana Roo como resultado del crecimiento y fortalecimiento de la actividad turística”*; y, (2) *“formar capital humano competitivo para incrementar la calidad de los servicios turísticos en el estado”* que para alcanzarlos propusieron las siguientes líneas de acción:

Especialización de servicios turísticos
Fomento de valores y preservación de la cultura.
Financiamiento, enfocado a los negocios de alimentos y bebidas
Fondo de apoyo para empresas turísticas en contingencia

PED 2011-2016: VIII Línea de Acción.- *“Impulsar un desarrollo turístico integral a través de la diversificación y especialización de la oferta turística”*. (PED 2011-2016, 2011: 61)

PROSEDETUR 2011-2016.- transcrita en la octava estrategia del programa en turismo *“Impulsar un desarrollo turístico integral a través de la diversificación y especialización de la oferta turística”* contó con el objetivo de *“fomentar la diversificación de la actividad turística de Quintana Roo para impulsar el desarrollo*

económico y comunitario de las regiones norte, centro y sur del estado” con la ejecución de las siguientes líneas de acción:

Coordinar y atender viajes de familiarización que promuevan los atractivos turísticos de los destinos

Establecer nuevos productos turísticos alternativos de mayor rentabilidad

Actualizar el catálogo digital de productos y servicios turísticos en el Estado

PED 2011-2016: IX Línea de Acción.- *“Fortalecer la promoción turística de los destinos en los mercados nacional e internacional”* (PED 2011-2016, 2011: 61)

PROSEDETUR 2011-2016.- *“Fortalecer la promoción turística de los destinos en los mercados nacional e internacional”*, novena estrategia en turismo fue la integro 4 objetivos sectoriales: (1) *“fomentar la conectividad aérea del Estado como una estrategia para incrementar el arribo de turistas provenientes de nuestros mercados turísticos cautivos y los nuevos mercados”*; (2) *“fortalecer la presencia de la Marca Caribe Mexicano en las principales Ferias y Eventos Turísticos Nacionales e Internacionales a través de acciones de promoción de alto impacto*; (3) *“incrementar la afluencia turística y la derrama económica por concepto de turismo en el Estado”*; y, (4) *“incrementar la capacidad de hospedaje en los destinos turísticos del estado de Quintana Roo,”* a través de las siguientes líneas de acción:

Alinear acciones para gestionar recursos con la federación y el Consejo de Promoción Turística de México para la promoción de nuestros destinos en nuevos mercados turísticos

Consolidar a nuestro estado bajo la marca Caribe Mexicano, como sede para la realización de eventos de primer nivel

Diseñar, producir y/o supervisar el material promocional y publicitario

PED 2011-2016: X Línea de Acción.- *“Implementar acciones para la conservación y mantenimiento de las playas en los destinos turísticos”* (PED 2011-2016, 2011: 61)

PROSEDETUR 2011-2016.- *“Implementar acciones para la conservación y mantenimiento de las playas en los destinos turísticos”* la cual fue retomada por el programa de turismo con el mismo nombre, se le dio el objetivo de *“realizar acciones para la conservación y mantenimiento de Playas”* lo cual, por medio de la acción de:

Coordinar con los tres niveles de gobierno la implementación de acciones para la conservación de las costas, playas y sistemas lagunares en los destinos turísticos.

PED 2011-2016: XI Línea de Acción.- Última línea de acción del plan estatal de desarrollo estableció *“elaborar el Programa de Ordenamiento Turístico del Territorio del Estado”* (PED 2011-2016, 2011: 61)

PROSEDETUR 2011-2016.- *“Elaborar el Programa de Ordenamiento Turístico del Territorio del Estado”* última estrategia del programa de turismo, con tuvo por objetivo *“contar con un instrumento de planeación turística para desarrolladores”* a través del desarrollo de las siguientes líneas de acción

Criterios generales en la implementación de la infraestructura turística e imagen urbana

Programa de Ordenamiento Ecológicos Regionales, locales (Municipales) y Urbanos

Elaboración de Normas Mexicanas

Guía de Diseño y Construcción de Desarrollos Inmobiliarios Turísticos y Costeros

Acuerdo nacional para el turismo:

El 7 de diciembre del 2011, El gobernador Roberto Borge Angulo y la secretaria de Turismo, Gloria Guevara Manzo, firmaron el Acuerdo Nacional por el Turismo para Quintana Roo, un instrumento de colaboración entre el Gobierno Federal y Estatal, que articula una política de estado de largo plazo en materia turística y orientará los grandes proyectos de inversión hacia las zonas del Estado que más lo necesiten, para que todos los quintanarroenses obtengan beneficios. Para el año 2012 se firmo la Adhesión a de la empresa Carnival a dicho acuerdo.

c) Instrumentos Normativos: se dividen en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, leyes estatales, reglamentos, acuerdos, que exponemos a continuación.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo: sufrió importantes reformas con relación a la separación de territorios y creación del onceavo municipio de Puerto Morelos, antes territorio municipal de Benito Juárez. Actualmente los municipios

de Solidaridad y Tulum que conforman el destino turístico internacional Riviera Maya, no han sufrido modificaciones.

a) Leyes

- Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo: Publicada el mes de junio del año 2010, la presente ley abroga la Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado en fecha 21 de diciembre de 1998. Ha sufrido algunas modificaciones, siendo la última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado con fecha de 19 de diciembre de 2014, con relación entre otros aspectos, a la adición de un párrafo al segundo artículo en el que se determinó literalmente, que a la materia turística comprende los procesos que se derivan de las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos.⁹⁰

- Ley que Establece las Normas a que se Sujetan los Contratos Celebrados en el Régimen de Tiempo Compartido Turístico del Estado de Quintana Roo: Publicada en el Periódico Oficial el 1 de Julio de 1991, no ha tenido modificaciones de ley, siendo necesaria una revisión para su posible adecuación al sistema político de la entidad.

- Leyes estatales y demás disposiciones aplicables a la materia.

b) Reglamentos

- Reglamento de la Ley de Turismo para el Estado de Quintana Roo: publicado en el mes de marzo del año 1999 no ha sufrido reformas, siendo necesaria su adecuación legal a la vigente Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo.

- Reglamento de Interior de la Secretaria de Turismo del Estado de Quintana Roo: Reglamento publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el tres (03) de septiembre del 2010, no ha sufrido modificaciones.⁹¹

⁹⁰ Artículo 2 de la Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo.

⁹¹ Véase en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=86826&ambito=estatal>

c) Acuerdo

- Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal, por conducto de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de la Contraloría General de la Federación, y de Turismo; y el Ejecutivo del Estado de Quintana Roo: fue firmado el primero de diciembre del año 1993 en la ciudad de Chetumal, Quintana y publicado el 14 de marzo del año 1994 en el cual se determina la descentralización de las facultades de la Secretaría Estatal de Turismo, en materia de planeación, programación, vigilancia de los prestadores de servicios, capacitación, protección y asistencia al turista así como a la formulación y desarrollo del Programa Estatal de Turismo, de conformidad con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Sectorial y del Plan Estatal de Desarrollo, entre otros aspectos.

d) Instrumentos Financieros

- Asignación de recursos en el Presupuesto de Egresos e Ingresos anual del Gobierno del Estado de Quintana Roo: asignación de recursos para la operación de los proyectos y programas gubernamentales contemplados. Además de la posible aprobación de incentivos y subsidios dirigidos al fomento y desarrollo de la actividad turística.

- Protocolización de Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos con la Federación para gestionar el financiamiento de proyectos orientados a la consolidación y fortalecimiento de la infraestructura e imagen turística del Estado, con aportaciones que pueden ser de la Federación en conjunto con el Estado. (SEDETUR, Primer informe de gobierno 2006-2011) así como a programas de Mejora de Imagen Urbana y Turística en los municipios.

- Aumento de impuestos: En el año 2013, se reforman artículos 39-F, 42, 42 y 44 de la Ley Hacendaria del estado de Quintana Roo, a efecto de a partir del año 2014 incrementará en un punto porcentual la tasa del Impuesto sobre nóminas del dos (02%) por ciento para quedar al tres (03%) por ciento por concepto de remuneraciones de prestaciones y contraprestaciones laborales.

- Promoción de los destinos turísticos el Estado: son obtenidos de los recursos recaudados por concepto del impuesto del tres (03%) por ciento al hospedaje, la cual es realizada por los Fideicomisos de Promoción Turística.

- Recursos del Consejo de Promoción Turística de México CPTM: se otorgan al Estado, recursos federales para la promoción de la Marca Caribe Mexicano que incluyen gestión para la operación de programas cooperativos, feria, eventos, marcas, entre otros.

e) Instrumentos de mejora del Conocimiento

El Estado de Quintana Roo, a través de la Secretaria de Turismo integra la información estadística del sector turístico; la cual, pone a disposición de cualquier usuario a través de su portal web institucional.

La secretaria de turismo realiza diagnósticos y encuestas dirigidas al sector turismo, que también difunde en por medios electrónicos oficiales, es decir a través del portal web oficial.

El gobierno del estado gestiona recursos con el gobierno federal, para que se lleven a cabo proyectos de investigación a través de las universidades públicas del estado como encargadas de los proyectos si fuera el caso.

Tiene un área de capacitación y certificación turística encargada de la capacitación gratuita a los prestadores de servicio del Estado en materia de turismo, además de la promoción de las certificaciones en materias especializadas y relacionadas con el segmento turístico.

Fideicomisos de Promoción turística de los municipios contribuyen con la recopilación de conocimiento, a través de herramientas como el Barómetro Turístico.

f) Instrumentos de comunicación

- El Estado a través de sus Fideicomisos de Promoción turística de los municipios turísticos y en coordinación con la SEDETUR, realizan acciones la promoción y venta del Estado así como de los destinos que lo conforman, a través de los siguientes instrumentos:

- A través de la Secretaria de Turismo del Estado realiza: Servicios de Asistencia Integral e Información Turística, proyectos regionales de gran impacto para el incremento en el sector turismo, que aprovechando el uso de las Tecnologías de la información y comunicación, son publicitados a través de su pagina web institucional en donde

comunican la información relevante sobre sector turístico así como la información estadística.

- Los diversos instrumentos organizativos se realizan diferentes acciones de comunicación y venta de la actividad turística.

Campañas de promoción de destino o programas institucionales.

Programas de consolidación de destinos turísticos

Programas cooperativos

Intercambios de promoción

Realización y/o participación en eventos, congresos, convenciones

Participación y/o asistencia en ferias turísticas internacionales.

Gestión de recursos públicos y alianzas con el CPTM para la promoción de los distintos destinos que componen su territorio.

Tabla 8.

Instrumentos de las políticas turísticas del Estado de Quintana Roo 2011-2016

Instrumentos	QUINTANA ROO 2011-2016
Organizativos	Secretaria de Turismo del Estado de Quintana Roo Comisión ejecutiva de turismo Consejo Consultivo de Turismo del Estado de Quintana Roo. Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Solidaridad Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Cancún Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Othón P. Blanco Consejo Estatal de Inversiones Turísticas de Quintana Roo
Programáticos	Plan de Desarrollo del Estado de Quintana Roo Programa Sectorial de Turismo del Estado de Quintana Roo
Normativos	Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo Ley que Establece las Normas a que se Sujetan los Contratos Celebrados en el Régimen de Tiempo Compartido Turístico del Estado de Quintana Roo. Reglamento de la Ley Estatal de Turismo. Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo del Estado de Quintana Roo. Acuerdos celebrados por el titular del Poder Ejecutivo del Estado. Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal, por conducto de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de la Contraloría General de la Federación, y de Turismo; y el Ejecutivo del Estado de Quintana Roo Leyes estatales reglamentarias y demás disposiciones aplicables a la materia.

Financieros	<p>Presupuesto Público</p> <p>Convenios de Reasignación de Recursos entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Quintana Roo</p> <p>Convenios gestión de recursos para realización de programas Cooperativos, ferias, eventos, marcas, entre otros</p> <p>Convenios y gestión de recursos de sector privado y social</p> <p>Impuesto del 3% sobre hospedaje destinado Promoción turística, Eliminación del porcentaje para infraestructura turística municipal.</p> <p>Aumento al impuesto sobre nomina del 2 al 3 por ciento.</p>
Mejora del Conocimiento	<p>Secretaria de Turismo del Estado de Quintana Roo con cursos de cultura, capacitación y certificación turística dirigida a los prestadores y trabajadores turísticos. Así como el desarrollo de eventos, conferencias especializados sobre el segmento turístico.</p> <p>Estadísticas elaboradas por los Fideicomisos de Promoción Turística de los municipios del Estado.</p> <p>Sistema Estratégico de Localización de Turistas (SELTUR)</p>
De comunicación	<p>SEDETUR: servicios de Asistencia Integral e Información Turística, proyectos regionales publicitados a través de su página web institucional.</p> <p>Fideicomisos de Promoción Turística en coordinación con la SEDETUR: Foros, congresos, conferencias, publicaciones, campañas y programas cooperativos de promoción turística.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales y/o públicos.

3. POLÍTICA TURÍSTICA LOCAL. MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD (2008 – 2011)

A. Una aproximación al municipio de Solidaridad

Solidaridad como municipio en los últimos años ha tenido las tasas de crecimiento poblacional más altas en todo el país. Según los datos arrojados por INEGI el crecimiento de la población se duplicó del quinquenio 1995 a 2000 con niveles de veinte punto cuatro (20.4%) por ciento de crecimiento, mientras que entre 2000 y 2005 se ubicó en niveles de catorce (14%) por ciento. Incluso Playa del Carmen, cabecera de Solidaridad, ha llegando a considerarse, como el centro urbano de más rápido crecimiento de todo el continente americano. (PMD 2008-2011, 2009)

Ahora bien, analizando la trayectoria del crecimiento demográfico que ha tenido el Municipio y su cabecera municipal con la información recopilada por los datos arrojados el INEGI a través de los Censos Generales y Conteos de Población y Vivienda. Hemos

encontrado que cuando Solidaridad pertenecía al territorio de Cozumel, la población total del territorio que hoy conforman los dos municipios tenía una población total de 44,903 de habitantes, de los cuales 23,288 y 21,615 mujeres. Del total de la población del territorio, Playa del Carmen, contaba con una población de 3,098 habitantes de los cuales 1,727 eran hombres y 1,371 mujeres. (INGEI, Censo General de Población, 1990)

En el censo del INEGI del año 1995 Solidaridad reportó una población total veinte ocho mil setecientos cuarenta y siete (28,747) habitantes de los cuales la población masculina se conformaba por quince mil doscientos cincuenta y tres (15,253) habitantes y la femenina con trece mil cuatrocientos noventa y cuatro (13,494) habitantes. (INEGI, Censo General de Población, 1995)

Para el año 2000, Solidaridad estaba conformado por una población de sesenta y tres mil setecientos cincuenta y dos (63,752) habitantes de los cuales treinta y cuatro mil cuatrocientos diez (34,410) eran hombres y veintinueve mil trescientos cuarenta y dos mil (29,342) mujeres. (INGEI, Censo General de Población, 2000)

Para el año 2008 y antes de la separación de una extensión territorial así como de algunas localidades que fueron incluidas en el recién creado municipio de Tulum en el mismo año, Solidaridad contaba con ciento cincuenta y siete mil quinientos cuarenta y cuatro (157,544) habitantes. (PMD 2008-2011, 2009)

En el año 2010 ya con la extensión territorial que conserva en la actualidad contó con una población de ciento cincuenta y nueve mil trescientos diez (159,310) habitantes. Del total de sus habitantes ochenta y tres mil cuatrocientos sesenta y ocho (83,468) eran hombres y setenta y cinco mil ochocientos cuarenta y dos (75,842) eran mujeres, con una edad mediana de la población de 23 años. Además la estimación de la tasa de crecimiento anual de nuestro Municipio fue de igual manera de once punto noventa y nueve (11.99%) por ciento; del cual cinco punto dos (5.02%) por ciento representa al crecimiento natural de la población, y seis punto noventa y siete (6.97%) por ciento del crecimiento social o migratorio. (PMD 2011-2013, 2012: 17)

Para el año 2013 Solidaridad contaba con una población de noventa y tres mil ochenta y cinco (93,085) habitantes. Manteniendo una tasa de crecimiento de población es del once punto noventa y nueve (11.99%) por ciento conformado por el crecimiento natural del cual el cinco punto dos (5.02%) por ciento, más el crecimiento social (inmigración

interna, nacional e internacional) representado por un seis punto noventa y siete (6.97%) por ciento. (PMD 2013-2016, 2014:21) Para el año 2015 cerró con una población total de doscientos nueve mil seiscientos treinta y cuatro habitantes ⁹². (INEGI, 2016: 26)

En ese momento, la población joven con edades que oscilan entre los 20 a los 39 años representa el setenta (70%) por ciento de la población, coincidiendo la edad media del Municipio con la del Estado en 23 años. (PMD 2013-2016, 2014:20).

a) Sistema turístico

Solidaridad como un polo turístico de excelencia mundial busca conservar la amplia oferta y calidad de los atractivos, servicios y productos que ofrecen no sólo en su diversidad cultural y bellezas naturales, por vivir la experiencia de visitar Playa del Carmen, El Corazón de la Riviera Maya. Del cual describiremos el sistema turístico de acuerdo a los tres subsistemas que lo integran (actores, actividad turística, producto turístico)

a´) Actores: como ya se analizo, este rubro es agrupado por tres tipos de actores: públicos o gubernamentales, privados o no gubernamentales y actores del tercer sector es decir el turista.

Actores públicos o no gubernamentales: las facultades de la autoridad municipal en turismo serán ejercidas por el Ayuntamiento. Por lo que, es el presidente municipal a través de la designación de su gabinete a quien a través de las Dirección General de Turismo del Municipio de Solidaridad son delegadas dichas atribuciones, aunadas a las establecidas en el artículo 72 del Reglamento de la Administración Pública del municipio de Solidaridad y demás disposiciones aplicables.

En la Ley General establece que de manera concurrente los Municipios están facultados para: (1) la política turística municipal; (2) convenios en materia turística; (3) instrumentos de política turística y la planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística; (4) el Programa Municipal de Turismo, el cual considerará las directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Turismo

⁹² Información obtenida de datos del INEGI (2016) Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015. Quintana Roo. Recuperado en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/estados2015/702825080136.pdf

y el Programa Local; (5) Consejo Consultivo Municipal de Turismo; (6) con los sectores privado y social, detonar programas a favor de la actividad turística; (7) Programas locales de ordenamiento turístico del territorio; (8) Programas locales de investigación para el desarrollo turístico; (9) la política municipal de información y difusión en materia turística; (10) promoción de las actividades y destinos turísticos con que cuenta; (11) impulso de las micro, pequeñas y medianas empresas turísticas; (12) Programas de prevención y atención de emergencias y desastres; (13) módulos de información y orientación al turista; (14) Recibir y canalizar las quejas de los turistas; (14) asuntos que en materia de planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística; (15) Emitir opinión ante la Secretaría, en aquellos casos en que la inversión concorra en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos, en su territorio; y, las demás previstas⁹³.

Actores privados: el municipio de Solidaridad como destino turístico Riviera Maya tiene una peculiar organización de los sectores privados y social relacionados con los segmentos turísticos, tendencia observable en los territorios con destino turísticos del Estado. Al respecto, los diferentes actores se encuentran organizados en asociaciones o grupos que dan representación y participan a nombre del sector dentro de la comunidad. Una de las más reconocidas es la Asociación de Hoteles de la Riviera Maya, por su alto nivel de organización, especialización y profesionalización continua con la que representa al sector.

Sobre la preparación se encuentra La Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (CANIRAC). Otras asociaciones representativas del sector son el Consejo Coordinador Empresarial de la Riviera Maya (CCERM), la Asociación de Prestadores de Servicios Náuticos (APSA), entre otras, mencionadas en esta investigación.

Actores del tercer sector: el municipio de Solidaridad con aproximadamente el ochenta por ciento de las habitaciones que conforma la Riviera Maya, recibió para el año 2014 de acuerdo a los indicadores turísticos publicados por SEDETUR (2016) como Riviera Maya a cuatro millones cuatrocientos mil doscientos veinte dos (4'400,222) visitantes. Cifra

⁹³ Ley General de Turismo, Artículo 21.

que fue superada para el año 2015 con cuatro millones seiscientos sesenta y un mil setecientas cuarenta y un (4'661,641) visitante.

De estos más de cuatro millones que recibe el destino Riviera Maya, el principal actor del tercer sector es originario de los Estados Unidos de América, seguido del turismo nacional, y como tercer lugar los turistas provenientes de Canadá.

b') Subsistema de la actividad turística: el municipio de Solidaridad en lo que respecta al alojamiento dentro de su territorio de acuerdo a los indicadores turísticos publicados por SEDETUR (2016) para mes de abril del año 2016 contaba con doscientos sesenta y un (261) centro de hospedaje en los que se encontraban treinta y seis mil seiscientos nueve (36,609) habitaciones para hospedar a los más de cuatro millones de visitantes anuales que reciben como destino turístico.

Sobre los establecimientos de preparación y servicio de alimentos y de bebidas, Solidaridad, de acuerdo al INEGI (2015) contó para el año 2014 con ciento setenta y siete 177 establecimientos. Sobre otros segmentos Solidaridad al 31 de diciembre del 2014, contaba con veinte (20) Agencias de viajes; con siete (07) Balnearios; veintiséis (26) Empresas arrendadoras de automóviles; cinco (05) Campos de golf; dieciséis (16) Centros de convenciones, Centros de enseñanza turística cinco (05); Marinas turísticas dos (02); Muelles de atraque dos (02) Módulos de auxilio turístico diez (10); Transportadoras turísticas especializadas dieciocho (18) entre otros.⁹⁴

c') Subsistema del producto turístico: El municipio posee las playas blancas y mar azul característico del Caribe Mexicano. Pero además cuenta con la línea de ríos subterráneos que atraviesa la región, cenotes, cavernas, arrecifes, todo rodeado de una inigualable flora y fauna que embellecen paradisiacamente el entorno.

Solidaridad tiene como principal turismo el de Sol y Playa. A su vez, el turismo cultural desarrollado en el municipio se potencia con la riqueza arqueológica, cultura y tradiciones indígenas del territorio y de la zona, ideal para este segmento turístico.

Actualmente la diversificación de la oferta y el desarrollo de destino ha hecho posible la variedad de turismo que encontramos en el entorno. De los que podemos enfatizar el Turismo de Aventura y Naturaleza, Turismo náutico, Turismo de bodas, Turismo

⁹⁴ Información obtenida del INEGI (2016) del Anuario estadístico y geográfico de Quintana Roo 2015, cuadro 21.12 - 21.13

gastronómico, Turismo de Convenciones, Turismo de compras, Turismo de ocio y entretenimiento con el desarrollo de Parques Temáticos y de Diversiones, centros deportivos, Jardines Botánicos, planetario, teatro, museo, acuario y zoológico.

Una vez descrito el sistema turístico del municipio de Solidaridad, podemos iniciar el análisis de las políticas turísticas de Solidaridad de los tres órdenes de gobierno a través de los instrumentos de las políticas públicas, en el siguiente apartado.

B. Instrumentos de la política turística municipal de Solidaridad (2008 – 2011)

El presidente municipal elegido por mayoría relativa en este periodo, Román Eduardo Quian Alcocer militante y candidato del Partido Revolucionario Institucional PRI.

A inicios de su periodo Solidaridad contaba con una extensión territorial que incluía al municipio de Tulum. De acuerdo al Censo del INGEI (INEGI, 2005) el municipio de Solidaridad contaba con una población total de ciento treinta y cinco mil quinientos doce (135 512) habitantes que incluía a las localidades de Akumal, Chemuyil y Tulum.

Sobre la importancia del sector, antes de iniciar este periodo de gobierno, en el año 2007 contaba con una población económicamente activa de veinte ocho mil novecientas cuarenta y seis (28,946) personas, de las cuales veinte mil novecientas treinta y uno (20, 931) equivalentes al setenta y tres (73%) por ciento eran empleadas por el sector terciario, seguido de un diecinueve (19%) por ciento del sector secundario con cinco mil cuatrocientas cuarenta y un (5,441) habitantes y un 5 (05%) por ciento del sector primario equivalentes a un mil quinientas setenta y una (1,561) personas. (PMD 2008-2011; 2008:15)

Para el año 2008, después de realizadas las gestiones por las autoridades municipales para la separación de territorio y creación del noveno municipio de acuerdo al Plan Municipal de desarrollo 2008-2011; la población del municipio de Solidaridad quedo en ciento once mil setecientos once (111, 771) habitantes, sin incluir las tres localidades antes mencionadas. (PMD 2008-2011; 2008)

Al inicio de este periodo de gobierno, Solidaridad conservaba la proyección turística y su primacía en el sector de servicios con relación a los otros sectores productivos del Municipio. Asimismo como destino turístico internacional conocido como Riviera Maya, mantuvo los índices de ocupación hotelera, el aumento en el porcentaje de infraestructura

hotelera sobre los cuartos de hospedaje así como una amplia prestación de servicios turísticos competitivos y cada vez más especializados a las tendencias y necesidades del mercado global.

Sobre este panorama de crecimiento y proyección turística con importantes impactos positivos y negativos en el territorio, el gobierno municipal propuso como misión *“asegurar el desarrollo integral mediante el ejercicio de una planeación responsable y con sensibilidad social, garantizando una mejor calidad de vida para la población en armonía con la naturaleza”* pretendiendo alcanzarlo a través de las estrategias y objetivos desarrollados en ejes rectores. (PMD 2008-2011; 2008)

Un dato interesante para este periodo, revela que el área de turismo a cargo de una de una Dirección de Área, es decir, dependida jerárquica y presupuestalmente de la Dirección General de Desarrollo Económico. Por otra parte, no encontramos evidencia que nos confirmará la elaboración de un programa o plan especializado para el área de turismo municipal.

Sin embargo, es importante señalar que dentro del contenido del plan de desarrollo para el municipio se propusieron las políticas públicas sobre las cuales se ejecutarían las acciones de gobierno, para la atención de las necesidades colectivas de la sociedad, dentro de las cuales propusieron estrategias y objetivos para desarrollar en el sector turístico.

Periodo importante en el contexto político en materia de turismo de Solidaridad al impulsar decisiones organizacionales que derivaron impactos importantes al sector turístico, como lo fue la separación de cierta porción del territorio de Solidaridad con motivo de la nueva creación del Municipio de Tulum en el año 2008, así como la creación de la Dirección General de Turismo en el año 2009 que incluía un mayor número de recursos materiales, técnicos y humanos para las atribuciones que le fueron encomendadas, cuales analizaremos a través de los instrumentos de políticas públicas a continuación.

El presidente municipal elegido por mayoría relativa en este periodo, Román Eduardo Quian Alcocer militante y candidato del Partido Revolucionario Institucional PRI.

A inicios de su periodo Solidaridad contaba con una extensión territorial que incluía al municipio de Tulum. De acuerdo al Censo del INGEI (INEGI, 2005) el municipio de

Solidaridad contaba con una población total de ciento treinta y cinco mil quinientas doce (135,512) habitantes que incluía a las localidades de Akumal, Chemuyil y Tulum.

Sobre la importancia del sector, antes de iniciar este periodo de gobierno, en el año 2007 contaba con una población económicamente activa de veinte ocho mil novecientas cuarenta y seis (28,946) personas, de las cuales veinte mil novecientas treinta y uno (20,931) equivalentes al setenta y tres (73%) por ciento eran empleadas por el sector terciario, seguido de un diecinueve (19%) por ciento del sector secundario con cinco mil cuatrocientas cuarenta y un (5,441) habitantes y un 5 (05%) por ciento del sector primario equivalentes a un mil quinientas setenta y una (1,561) personas. (PMD 2008-2011; 2008:15)

Para el año 2008, después de realizadas las gestiones por las autoridades municipales para la separación de territorio y creación del noveno municipio de acuerdo al Plan Municipal de desarrollo 2008-2011; la población del municipio de Solidaridad quedo en ciento once mil setecientos once (111, 771) habitantes, sin incluir las tres localidades antes mencionadas.

Al inicio de este periodo de gobierno, Solidaridad conservaba la proyección turística y su primacía en el sector de servicios con relación a los otros sectores productivos del Municipio. Asimismo como destino turístico internacional conocido como Riviera Maya, mantuvo los índices de ocupación hotelera, el aumento en el porcentaje de infraestructura hotelera sobre los cuartos de hospedaje así como una amplia prestación de servicios turísticos competitivos y cada vez más especializados a las tendencias y necesidades del mercado global.

Sobre este panorama de crecimiento y proyección turística con importantes impactos positivos y negativos en el territorio, el gobierno municipal propuso como misión *“asegurar el desarrollo integral mediante el ejercicio de una planeación responsable y con sensibilidad social, garantizando una mejor calidad de vida para la población en armonía con la naturaleza”* pretendiendo alcanzarlo a través de las estrategias y objetivos desarrollados en ejes rectores. (PMD 2008-2011; 2008)

Un dato interesante para este periodo, revela que el área de turismo a cargo de una de una Dirección de Área, es decir, dependida jerárquica y presupuestalmente de la Dirección General de Desarrollo Económico. Por otra parte, no encontramos evidencia que nos

confirmará la elaboración de un programa o plan especializado para el área de turismo municipal.

Sin embargo, es importante señalar que dentro del contenido del plan de desarrollo para el municipio se propusieron las políticas públicas sobre las cuales se ejecutarían las acciones de gobierno, para la atención de las necesidades colectivas de la sociedad, dentro de las cuales propusieron estrategias y objetivos para desarrollar en el sector turístico.

Periodo importante en el contexto político en materia de turismo de Solidaridad al impulsar decisiones organizacionales que derivaron impactos importantes al sector turístico, como lo fue la separación de cierta porción del territorio de Solidaridad con motivo de la nueva creación del Municipio de Tulum en el año 2008, así como la creación de la Dirección General de Turismo en el año 2009 que incluía un mayor número de recursos materiales, técnicos y humanos para las atribuciones que le fueron encomendadas, cuales analizaremos a través de los instrumentos de políticas públicas a continuación.

a) Instrumentos Organizativos: El Presidente Municipal, ejercerá las facultades y atribuciones que les confiera el Ayuntamiento, y contarán con el personal y presupuesto que se les asigne, pudiendo el Cabildo crear a propuesta de éste las direcciones generales, direcciones o entidades necesarias para el despacho de los asuntos administrativos y conferirles las atribuciones y obligaciones que se estimen convenientes.⁹⁵

a') Tradicionales

Dirección General de Turismo de Solidaridad: En la Cuadragésima Segunda Sesión Ordinaria del Honorable Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, celebrada el día 18 de diciembre del año 2009, se crea la Dirección General de Turismo del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo; con el propósito de satisfacer las necesidades del sector turístico, propias de la Administración Pública Municipal.

a') Mixtos

Consejo Consultivo de Turismo del Municipio de Solidaridad: tendrá por objeto coordinar, proponer y formular las estrategias y acciones de la Administración Pública

⁹⁵ Artículo 5 del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Solidaridad.

Municipal, con el fin de lograr un desarrollo integral de la actividad turística en el Municipio. Será presidido por el titular del Ayuntamiento, y estará integrado por los funcionarios públicos y representantes de instituciones y entidades públicas, privadas y sociales, que se determinen.⁹⁶ Durante el periodo 2008-2011 no tenemos registro de su instalación.

b) Instrumentos programáticos

En este apartado se hará referencia al Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011, el cual identifico lo relativa a la política en turismo a través de la Dirección General de Desarrollo Económico. Ya que como se ha mencionado con anterioridad, no tenemos registro del programa sectorial de turismo o de algún instrumento programático municipal que contenga de manera puntual las estrategias, objetivos y metas previstas para el alcance de las mismas en el desarrollo del sector.

Dicho Plan fue estructurado en seis ejes rectores con una misión en común, los cuales se pretendieron cumplir a través las estrategias, objetivos y líneas de acción seleccionados para la Dirección de Turismo, adscrita a la Dirección General de Desarrollo Económico.

1. Solidaridad Fascinante: Contiene objetivos generales que pretendieron realizar a través de acciones transversales en los sistemas productivos del municipio proponiendo de primera mano el fortalecimiento turístico así como consideraciones ambientales, humanas y económicas para alcanzarlo.
2. Solidaridad Atento: segundo eje rector contuvo la regulación del ordenamiento urbano territorial así como la infraestructura pública al considerar el acelerado crecimiento del municipio de solidaridad y el logro del mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos.
3. Solidaridad con Calidad: el tercer eje considero las condiciones mínimas que deben acceder todos los ciudadanos para un bienestar y un desarrollo integral de la sociedad, contemplando la educación, cultura, deporte y salud sobre los cuales definieron las estrategias y líneas de acción de la actuación gubernamental para la satisfacción de las mismas.

⁹⁶ Artículo 10 Ley General de Turismo.

4. Solidaridad Vigente: Considero la atención de la seguridad pública y la protección de los ciudadanos ante la presencia de algún fenómeno perturbador, pretendiendo alcanzarlo a través de acciones preventivas que fomenten una cultura.
5. Solidaridad Equilibrado: Atención los grupos vulnerables del municipio y áreas estratégicas que pretendieron alcanzar con el desarrollo de programas y proyectos que incluyan acciones con los jóvenes, la consideración de criterios de equidad de género, la ética, los valores, el combate a la pobreza, el impulso de la actividad económica, entre otros.
6. Solidaridad Eficiente: Incentivó la democratización de las instituciones para una mejor gestión pública en beneficio de todos los ciudadanos que pretendió lograr a través de la inclusión de programas y proyectos que incluyan la participación ciudadana.

El turismo en la planeación municipal fue considerado en el primer eje “*Solidaridad Fascinante*” en con cinco objetivos generales (1) “*el fortalecimiento turístico*; (2) *la protección ambiental*; (3) *el desarrollo y cuidado forestal* (5) *el desarrollo Humano*” que propusieron desarrollar a través de las siguientes estrategias, dentro de las cuales se integro lo relativo al turismo:

Estrategias

- Turismo como prioridad municipal
- Oferta turística múltiple
- Servicios turísticos de calidad
- Turismo Sustentable
- Elaboración de los Instrumentos ambientales.
- Estricta aplicación de la reglamentación ambiental
- Sistematización ecológica territorial
- Promover una cultura de responsabilidad ambiental
- Conservación del activo forestal
- Comercialización de productos forestales
- Estimulo y creación de capital intelectual
- Educación para el trabajo y la vida
- Capacitación empresarial
- Combatir oportunamente el desempleo.

c) Instrumentos Normativos

Los Reglamentos Municipales constituyen los diversos cuerpos normativos tendientes a regular, ejecutar y hacer cumplir el ejercicio de las facultades y obligaciones.⁹⁷ Además de los reglamentos normativamente se pueden crear instrumentos como circulares y disposiciones administrativas, entre otros, de carácter regulatorio y obligatorio con características particulares. De los cuales, señalamos aquellos instrumentos normativos relacionados con la política turística municipal durante ese periodo de gobierno:

- Bando de Gobierno para el Municipio Solidaridad, Quintana Roo: tiene por objeto: establecer las normas generales básicas para orientar el régimen de gobierno, su organización y el funcionamiento de la Administración Pública Municipal, entre otros.⁹⁸ En el año 2009 tuvo una importante modificación sobre la adición al área de turismo como una Dirección General. De igual manera modificándose el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo.

- Reglamento de Atención al turista del Municipio de Solidaridad, publicado el nueve (09) de octubre del 2012, tiene por objeto a) Prestar asistencia al turista, b) Organizar la recepción de sugerencia, quejas y denuncias, y c) Establecer un mecanismo de orientación e información para el turista; y, d) Promover y planear las inversiones turísticas en el Municipio.⁹⁹ No ha sido modificada a la fecha.

- Reglamento de la zona peatonal del centro turístico de Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad. Fue publicada en POE el 28 de febrero de 1997. Se encarga de regular la zona peatonal de la localidad de Playa del Carmen, perteneciente al Municipio de Solidaridad¹⁰⁰. Aunque no ha sido modificada a la fecha.

- Reglamento para la regulación de la promoción del Sistema de Tiempo Compartido en el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo. Publicado En el Periódico Oficial del Estado El 09 de Octubre de 2002. Se encarga de regular y fomentar la promoción del sistema de tiempo compartido.¹⁰¹ Sin embargo no ha sido modificada a la fecha.

⁹⁷ Artículo 224 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

⁹⁸ Artículo 2 del Bando de Gobierno para el Municipio Solidaridad, Quintana Roo.

⁹⁹ Artículo 2, del Reglamento de Atención al Turista del Municipio de Solidaridad

¹⁰⁰ Reglamento de la zona peatonal del centro turístico de Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad

¹⁰¹ Reglamento para la regulación de la promoción del Sistema de Tiempo Compartido en el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo

d) Instrumentos Financieros. Los municipios manejan su patrimonio conforme a la ley, en dicho entendido administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la legislatura establezca a su favor (contribuciones, participaciones (con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determine por la Legislatura del Estado) e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo).¹⁰²

- Asignación de recursos en el Presupuesto de Egresos del Municipio de Solidaridad para ejercicio fiscal del año en curso, a través del cual se designan las partidas presupuestales para implementación y operación de los proyectos y programas previstos en la planeación municipal en materia de turismo.

- Programas y Proyectos de Inversión a través de los Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos para la obtención de recursos públicos para proyectos orientados a la consolidación y fortalecimiento de la infraestructura e imagen turística en el Municipio.

- Descuento en el pago del predial: el predial es un tributo con el cual se grava una propiedad o posesión inmobiliaria. Por lo general, existe un descuento para quienes realizan su pago durante enero de cada año. El porcentaje que se descuenta varía de acuerdo con la entidad federativa y cambia cada año, regularmente varían entre el cinco y quince por ciento de descuento del monto total

- Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE): un módulo permanente que facilitar la apertura de manera ágil y sencilla una micro, pequeña y/o mediana empresa de bajo riesgo en un tiempo de respuesta máxima de 72 horas.

- Convenios, gestión, apoyo y/o alianzas para el impulso y desarrollo de la actividad turística.

- Gestión ante el Fideicomiso de Promoción Turística del municipio de Solidaridad del veinte por ciento (20%) del porcentaje de los recursos obtenidos por el municipio de Solidaridad a través del impuesto sobre hospedaje (3%) el cual tendrá que ser destinado a infraestructura turística del municipio, de cual mencionamos las siguientes acciones:

¹⁰²Artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2008: Infraestructura turística 2008.

- Mejoramiento de imagen urbana de acceso a playa publica en la avenida Juárez de Calle 4 a calle 6 de la avenida constituyentes.
 - Mejoramiento de imagen urbana de acceso a la playa pública calle mamitas
 - Mejoramiento de imagen urbana de acceso a la playa publica calle gaviotas.
 - Mejoramiento de imagen urbana de acceso a la playa pública calle albatros
 - Mejoramiento de imagen urbana de acceso a la playa pública avenida CTM
 - Mejoramiento de imagen urbana de acceso a la playa pública calle 44 norte.
 - Mejoramiento de imagen urbana de acceso a la playa pública calle Flamingos.
 - Ampliación de edificio para la policía turística.
- 2009: Infraestructura turística 2009.
 - Alumbrado público en Camellón central de la avenida Diagonal 85 nte. Entre avenida Juárez y avenida constituyentes.
 - Ampliación de las instalaciones de la policía turística en el parque leona vicaria 2 ° etapa.
 - Construcción del filtro en la carretera federal tramo xcaret
 - Reposición de adocreto y rehabilitación de guarniciones en la zona centro de la ciudad.
 - Alumbrado público en el camellón central en el arco vial poniente entre avenida constituyentes a avenida 11 sur.
 - Alumbrado público en el camellón central en el arco vial poniente entre avenida constituyentes y avenida 56 sur.
 - Construcción de libramiento arco vial pte. En el tramo seguridad pública a entronque carretera federal.
 - Construcción de acceso público en la calle 16 por Zofemat.
 - Construcción del acceso público en la calle 14 por Zofemat
 - 2010: Infraestructura turística 2010
 - Repavimentación de calles con carpeta asfáltica casco antiguo:
 - Calle 2 norte entre 10 avenida norte y 45 avenida norte.
 - Calle 2 norte bis entre 30 avenida norte y 45 avenida norte.
 - Calle 4 norte entre 1° avenida y 45 avenida norte.

- Calle 4 norte bis entre 25 avenida norte y 30 avenida norte. y de la 35 avenida norte a la 45 avenida norte.
 - Calle 6 norte entre 1° avenida norte y 35 avenida norte.
 - Calle 6 norte bis entre 30 avenida y 15 avenida norte.20 avenida norte y 45 avenida norte.
 - Calle 8 norte entre 10 avenida norte y carretera federal .
 - Calle 10 norte entre 10 avenida norte y 25 avenida norte.
 - Calle 10 norte bis entre 10 avenida norte y 25 avenida norte.
 - Calle 12 norte entre 10 avenida norte y 30 avenida norte.
 - Calle 12 norte bis entre 15 avenida norte y 20 avenida norte.
 - Calle 14 norte bis entre 15 avenida norte y 30 avenida norte.
 - 15 avenida norte entre avenida Juárez y avenida constituyentes.
 - 20 avenida norte entre avenida Juárez y avenida constituyentes.
 - 25 avenida norte entre avenida Juárez y calle 12 norte bis.
 - 35 avenida norte entre avenida Juárez y calle 8 norte.
 - 40 avenida norte entre avenida Juárez y calle 12 norte bis.
 - 45 avenida norte entre avenida Juárez y avenida constituyentes.
 - Calle sin nombre entre 35 y 40 avenida norte.
 - 20 avenida norte entre calle 24 y 45 norte.
 - Calle primera sur entre 10 y 45 norte.
 - 15 avenida norte entre calle 38 y 46.
-
- 2011: Infraestructura turística 2010
 - Regularización de señalización y nomenclatura en Playa del Carmen.
 - Repavimentación con concreto estampado en la Quinta Avenida entre calle 3 sur a la avenida constituyentes, colonia centro.
 - Módulos para el programa mejora en bici en Playa del Carmen.
 - Regularización de espectaculares en zona centro, bulevar Playa del Carmen.
 - Red eléctrica subterránea de alumbrado público en el caso antiguo “Primer cuadrante” Playa del Carmen.
 - Remodelación de obra civil en el caso antiguo “Primer Cuadrante” Playa del Carmen.

e) Instrumentos de mejora del Conocimiento

- Fideicomiso de Promoción turística del municipio de Solidaridad, se genera un sistema de estadística e indicadores sobre ocupación hotelera, afluencia conocido como Barómetro Turístico, utilizadas por el municipio.

- Reuniones formales e informales con los actores no gubernamentales del sector turístico, en el que se escuchan las necesidades y se recopila la información de las demandas del sector, no se encontró evidencia de su seguimiento.

- Participación del sector privado y social en el Consejo Consultivo de Turismo, para detección y seguimiento de necesidades.

- Encuestas dirigidas a los prestadores de servicios turísticos de la quinta avenida, (Playa del Carmen) con la finalidad de conocer las debilidades y fortaleza de los servicios y bienes turísticos que ofertan, para la formulación de estrategias.

- Programas permanentes de cursos de cultura capacitación turística dirigidos a prestadores y trabajadores turísticos.

- Gestiones y tramitación dirigida a los prestadores de servicios turísticos para acceder a las certificaciones y distintivos de promueve la Secretaria Federal de Turismo y la Secretaria de Turismo del Estado de Quintana Roo.

- Cursos de capacitación, dirigidos a los elementos de la policía turística para la una mejor atención a los turistas que visitan al Municipio.

- Capacitación anual a prestadores de servicios de hospedaje sobre la operación de la plataforma Sistema Estatal de Localización de turistas SELTUR, así como la actualización continua de la base de datos (usuarios y contraseñas) al antes del inicio de la temporada de huracanes.

- Módulos de información turística. espacio física donde se brinda atención y orientación a los turistas. El personal adscrito recopila datos sobre las personas que fueron atendidas.

f) Instrumentos de Comunicación.

El Municipio de Solidaridad, través de la Dirección General de Turismo para la venta y comunicación de los proyectos, programas y acciones desarrolladas para el cumplimiento

de los objetivos planteados, instrumenta la implementación de diversos instrumentos de comunicación para la difusión de los mismos, de los cuales referimos los siguientes:

- Participación y asistencia en las Ferias turísticas nacionales e internacionales, para promover a los atractivos, bienes y servicios del Municipio como destino turístico de excelencia mundial.
- Creación de redes sociales, para una mejor vinculación y acceso a la información oficial; facebook y twitter.
- Entrega del Premio Merito turístico (en el año 2010 al Sr. Nassim)
- Módulos de información turística: espacio físicos para la atención y conocimiento a los turistas y a cualquier persona interesada en los atractivos, productos y/o servicios que oferta el Municipio como destino turístico internacionalmente conocido.
- Realización, apoyo y gestión de eventos turísticos y promoción de eventos turísticos con sede en el municipio de Solidaridad.

Tabla 9.

Instrumentos de las políticas turísticas de Solidaridad 2008-2011

Instrumentos	SOLIDARIDAD 2008-2011
Organizativos	Dirección General de Turismo (antes Dirección de Turismo, adscrita a la Dirección General de Desarrollo Económico) Consejo Consultivo de Turismo del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo.
Programáticos	Plan de Desarrollo del municipio de Solidaridad, Quintana Roo
Normativos	Reglamento de Atención al Turista del Municipio de Solidaridad. Reglamento de la zona peatonal del centro turístico de Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad. Reglamento para la regulación de la promoción del Sistema de Tiempo Compartido en el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo. Demás Reglamentos y disposiciones aplicables a la materia.
Financieros	Presupuesto Público anual del municipio de Solidaridad. Convenios de Reasignación de Recursos para la realización de proyectos y obras turísticas. Convenios gestión de recursos con el Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Solidaridad para la aplicación del recurso del 20% del monto asignado al municipio para infraestructura turística respecto del porcentaje del impuesto sobre hospedaje recaudado.

	<p>Convenios gestión de recursos públicos para realización de programas</p> <p>Descuentos en el pago del predial.</p> <p>Convenios de apoyo y gestión con el sector privado y social</p>
Mejora del Conocimiento	<p>A través del Fideicomiso de Promoción turística del municipio de Solidaridad, se genera un sistema de estadística e indicadores sobre ocupación hotelera, afluencia conocido como Barómetro Turístico.</p> <p>Reuniones informales y formales con el sector privado y social para detección de necesidades.</p> <p>Encuestas dirigidas a los prestadores de servicios turísticos de la quinta avenida.</p> <p>Módulos de información turística y la recopilación del número de personas atendidas.</p> <p>Cursos de cultura y capacitación turística continúa.</p>
De comunicación	<p>Participación y asistencia en las Ferias turísticas nacionales e internacionales, para promover a los atractivos, bienes y servicios del Municipio como destino turístico de excelencia mundial.</p> <p>Creación de redes sociales, con información oficial; facebook y twitter.</p> <p>Entrega del Premio Merito turístico (en el año 2010 al Sr. Nassim)</p> <p>Módulos de información turística</p> <p>Realización, apoyo y gestión de eventos turísticos y promoción de eventos turísticos con sede en el municipio de Solidaridad.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales y/o públicos.

C. Instrumentos de la política turística municipal en Solidaridad (2011-2013)

El índice de desarrollo humano de Solidaridad esta en el rango más alto dentro de los municipios del país contando con una población de ciento cincuenta nueve mil trescientos setenta (159, 370) habitantes para el año 2010, es un municipio que se caracterizo durante este periodo al igual que lo reportado desde su creación como un territorio con las tasas de crecimiento más altas en todo el país. (INEGI; 2010:76).

Una característica que presento la población, es del total que la integra el noventa y ocho (98%) por ciento se encuentra residiendo en las zonas urbanas y de mayor densidad del municipio, las cuales son conformadas en un doce por ciento por personas provenientes de otros estado y otros países.

El panorama que presentó Solidaridad en el año 2010 representaba una Población Económicamente Activa (PEA) de ochenta y un mil ochocientos treinta y dos (81,832) personas, equivalentes al cincuenta y ocho (58%) por ciento de su población (PMD 2013-2016, 2014:40).

De la población económicamente activa el ochenta y dos (82%) por ciento estuvo dedicada al sector terciario: en comercio de mayoreo y menudeo en un veinte tres punto ocho (23.8%) por ciento; restaurantes y servicios de alojamiento en un veinte punto treinta (20.30%) por ciento; transportes y comunicaciones siete punto ochenta y tres (7.83%) por ciento ” Sumando estas cifras, la participación de los sectores primario y secundario representa un catorce (14%) por ciento y dos (2%) por ciento respectivamente. (PMD 2013-2016, 2014: 42)

La política implementada por el gobierno municipal considero y propuso integrar la planeación de desarrollo nacional y estatal en la determinación de las políticas públicas que guiaran el desarrollo social con la misión de *“el promover un desarrollo dinámico, ordenado y sustentable, que genere mejores oportunidades y calidad de vida para los habitantes del Municipio, en un ambiente seguro en el que los niños y jóvenes tengan la oportunidad de crecer sanamente, con servicios públicos e infraestructura de calidad que contribuyan a hacer de Solidaridad un Municipio turístico modelo”* (PMD 2011-2013, 2011: 16)

a) Instrumentos Organizativos

a´) Tradicionales

Dirección General de Turismo de Solidaridad: Durante la administración municipal, se realizaron adecuaciones en su estructura interna a través del Manual de Organización de la Dirección General de Turismo.

b´) Mixtos

Consejo Consultivo de Turismo del Municipio de Solidaridad: el ayuntamiento de solidaridad en cumplimiento de sus atribuciones ordena la instalación del Consejo Consultivo de Turismo del Municipio de Solidaridad, el cual una vez instalado entro en operaciones como órgano de consulta en materia de turismo.

b) Instrumentos Programáticos

El plan de desarrollo 2011-2013, se compuso de cuatro ejes estratégicos alienados al plan estatal de desarrollo promoviendo impulsar el desarrollo sustentable de Solidaridad, a través de los ejes: Solidaridad Comprometido, Solidaridad Competitivo, Solidaridad Sustentable y Solidaridad Fuerte y Protegido. (PMD 2011-2013, 2011: 2)

1. Eje Solidaridad Comprometido: eje rector que tiene por objetivo estratégico el poder garantizar las condiciones mínimas a la ciudadanos para tener acceso a una adecuado mejoramiento en la calidad de vida, considerando las espacios y actividades culturales, deportivas, de recreación y esparcimiento. Además incluye temas a resolver de salud y riesgos sanitarios, educación, integración familiar y comunal incluyendo acciones que fomenten la equidad de género y la atención a los grupos vulnerables. (PMD 2011-2013, 2011: 25)
2. Eje Solidaridad Competitivo: La actividad turística es generadora de empleos llevando implícita la generación de negocios y atracción de inversiones directa nacionales y extranjeras, que bien encaminadas generan un adecuado desarrollo integral y sustentable en el territorio. Para el objetivo de este eje propusieron instrumentar los mecanismos y acciones necesarias para fortalecer e impulsar el crecimiento productivo y económico así como la apertura de negocios y proyectos aprovechando los ventajas que ofrecen los atractivos turísticos con los que cuenta Solidaridad. (PMD 2011-2013, 2011: 26)
3. Eje Solidaridad Sustentable: El desarrollo social y económico del municipio va estrechamente relacionado con la preservación del medio ambiente y una adecuada ordenación del desarrollo urbano del municipio que logre brindar de los servicios públicos a toda la ciudadanía, dado el importante nivel de crecimiento que presenta desde su creación el Municipio de Solidaridad. (PMD 2011-2013, 2011: 27)
4. Eje Solidaridad Fuerte y Protegido: el garantizar la seguridad y protección civil de toda la ciudadanía es el objetivo del último eje de este plan rector, el cual propuso garantizar la seguridad de los ciudadanos a través de instrumentos gubernamentales de prevención y acción tendientes a proteger la vida y los bienes de habitantes y visitantes, así como brindar la certeza jurídica de la actuación de la administración pública con criterios de eficiencia, transparencia y participación ciudadana. (PMD 2011-2013, 2011: 27-28)

Programa Sectorial de Turismo del Municipio de Solidaridad 2011-2013 (PSTSOL 2011-2013), atendió al segundo eje rector Solidaridad Competitivo del Plan dentro del cual se incluyó la atención de los sectores producto dividido por objetivos, de los cuales el segundo “*Turismo de Calidad*” que al efecto nos aplica, tuvo por objetivo “*Aprovechar nuestras ventajas y vocación turística implementando políticas y acciones que permitan*

consolidar un sector turístico innovador, productivo, competitivo internacionalmente y respetuoso de nuestros recursos naturales que contribuya el desarrollo económico local y regional” (PMD 2011-2013, 2011: 26)

Lo anterior, propuesto a desarrollarse a través de nueve estrategias con objetivos y líneas de acción definidas, las cuales describiéremos y vincularemos con lo expuesto en el Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013 (PMD 2011-2013) en el área de turismo.

PMD 2011-2013: I Línea de acción.- Para el turismo el programa municipal propuso “*Se fortalecerá al Consejo Municipal de Turismo como un espacio permanente de comunicación, coordinación y discusión de políticas en materia turística con los empresarios del ramo, de manera dinámica y estructurada*” con el objeto de: (PMD 2011-2013, 2011: 73)

Recopilar las opiniones y propuestas del sector;

Analizar de manera conjunta el desarrollo y perspectivas de la industria turística en el Municipio a efecto de mantener la alta competitividad de los servicios turísticos del Municipio;

Establecer diagnósticos y propuestas que contribuyan a hacer del Municipio un destino turístico de excelencia;

Generar proyectos de promoción turística de manera coordinada y canalizar recursos por medio del Fideicomiso de la Promoción de la Riviera Maya;

Analizar de manera conjunta los requerimientos que hay que atender en materia de infraestructura, servicios y equipamiento urbano para el desarrollo turístico del Municipio;

Crear mecanismos que generen sinergias operativas y financieras entre gobierno y sector privado en proyectos de mejoramiento de la imagen urbana, cuidado del medio ambiente, así como el reforzamiento de la seguridad, infraestructura y servicios públicos en las áreas de mayor afluencia turística en el Municipio; y,

Coordinar acciones entre gobierno y sector privado en el desarrollo de proyectos de formación de la cultura y capacitación en materia turística”.

PST 2011-2013: Con el Objetivo específico “*Se fortalecerá al Consejo Municipal de Turismo como un espacio permanente de comunicación, coordinación y discusión de*

políticas en materia turística con los empresarios del ramo, de manera dinámica y estructurada” a través de las siguientes estrategias:

Recopilar las opiniones y propuestas del sector;

Analizar de manera conjunta el desarrollo y perspectivas de la industria turística en el Municipio a efecto de mantener la alta competitividad de los servicios turísticos del Municipio;

Establecer diagnósticos y propuestas que contribuyan a hacer del Municipio un destino turístico de excelencia;

Generar proyectos de promoción turística de manera coordinada y canalizar recursos por medio del Fideicomiso de la Promoción de la Riviera Maya;

Analizar de manera conjunta los requerimientos que hay que atender en materia de infraestructura, servicios y equipamiento urbano para el desarrollo turístico del Municipio;

Crear mecanismos que generen sinergias operativas y financieras entre gobierno y sector privado en proyectos de mejoramiento de la imagen urbana, cuidado del medio ambiente, así como el reforzamiento de la seguridad, infraestructura y servicios públicos en las áreas de mayor afluencia turística en el Municipio; y,

Coordinar acciones entre gobierno y sector privado en el desarrollo de proyectos de formación de la cultura y capacitación en materia turística”.

Las cuales, pretendieron cumplir a través de las líneas de acción: (1) Se invitara a participar en una de las sesiones del Consejo a los representantes del sector turístico, con la finalidad de recopilar las opiniones y propuestas del sector, tendientes a promover una mayor organización, eficiencia y efectiva concurrencia de las políticas públicas que inciden en el sector, consolidando y mejorando los procesos; (2) Se levantara acta de la sesión realizada, la cual contendrá las opiniones y propuestas del sector emitidas en la sesión; (3) Se realizarán por escrito las recomendaciones que emita el Consejo y se entregaran de manera personal a las autoridades competentes para el seguimiento de los asuntos tratados en la sesión; y, (4) Se realizarán por escrito las recomendaciones que emita el Consejo y se entregaran de manera personal, para seguimiento, a las organizaciones, asociaciones personas físicas o morales, privadas o sociales que tengan injerencia o relación con los asuntos tratados en la sesión.

PMD 2011-2013: II Línea de acción.- *“Se promoverá por medio del Consejo Municipal de Turismo un programa de mejoramiento de la imagen urbana y cuidado de la infraestructura turística, playas y paisajes del Municipio, propiciando que Playa del Carmen se transforme gradualmente en una ciudad jardín”* (PMD 2011-2013, 2011: 74) a través de las siguientes acciones:

Se hará un programa de reforestación de espacios urbanos, banquetas, plazas y carretera;

Se estudiará la factibilidad de recuperar espacios en zonas apropiadas de la cabecera municipal y otras áreas del Municipio, para promover la creación de parques gestionados con la sociedad civil y el sector privado;

Se hará un programa de mejora de la imagen y señalización en los accesos turísticos;

Se continuará con la extensión y embellecimiento de la Quinta Avenida y se analizarán otros espacios que puedan brindar oportunidades para continuar con el desarrollo turístico del Municipio mediante mejoras en el acceso, equipamiento, y adecuaciones en la regulación;

Se continuarán y reforzarán los programas de mantenimiento de playas y se promoverá la limpieza permanente de las mismas; y

Se establecerán estaciones de playa, en las más concurridas del Municipio, con una torre, un salvavidas e infraestructura de primeros auxilios.

PST 2011-2013: Con el Objetivo específico *“Se promoverá por medio del Consejo Municipal de Turismo un programa de mejoramiento de la imagen urbana y cuidado de la infraestructura turística, playas y paisajes del Municipio, propiciando que Playa del Carmen se transforme gradualmente en una ciudad jardín”* en base a las siguientes estrategias.

Se hará un programa de reforestación de espacios urbanos, banquetas, plazas y carretera;

Se estudiará la factibilidad de recuperar espacios en zonas apropiadas de la cabecera municipal y otras áreas del Municipio, para promover la creación de parques gestionados con la sociedad civil y el sector privado;

Se hará un programa de mejora de la imagen y señalización en los accesos turísticos;

Se continuará con la extensión y embellecimiento de la Quinta Avenida y se analizarán otros espacios que puedan brindar oportunidades para continuar con el desarrollo turístico del Municipio mediante mejoras en el acceso, equipamiento, y adecuaciones en la regulación;

Se continuarán y reforzarán los programas de mantenimiento de playas y se promoverá la limpieza permanente de las mismas; y

Se establecerán estaciones de playa, en las más concurridas del Municipio, con una torre, un salvavidas e infraestructura de primeros auxilios.

Lo cual pretendieron realizar a través de las líneas de acción: (1) *Se invitara a participar en una de las sesiones del Consejo a los representantes del sector turístico, con la finalidad de recopilar las opiniones y propuestas del sector, tendientes a promover una mayor organización, eficiencia y efectiva concurrencia de las políticas públicas que inciden en el sector, consolidando y mejorando los procesos;* (2) *Se levantara acta de la sesión realizada, la cual contendrá las opiniones y propuestas del sector emitidas en la sesión;* (3) *Se realizarán por escrito las recomendaciones que emita el Consejo y se entregaran de manera personal a las autoridades competentes para el seguimiento de los asuntos tratados en la sesión;* y, (4) *Se realizarán por escrito las recomendaciones que emita el Consejo y se entregaran de manera personal, para seguimiento, a las organizaciones, asociaciones personas físicas o morales, privadas o sociales que tengan injerencia o relación con los asuntos tratados en la sesión.* Lo anterior, a realizar con acciones puntuales y relacionadas con cada una de las estrategias previamente planteadas.

PMD 2011-2013: III Línea de acción.- “*En colaboración con la industria turística, se promoverá el turismo social para conocer los diferentes espacios de recreación con que cuenta el Municipio*”. (PMD 2011-2013, 2011: 75)

PSTSOL 2011-2013: Con la estrategia “Se continuarán y reforzarán los programas de turismo social, los cuales generarán que se acreciente una cultura de acceso al descanso y a la recreación de las y los Solidarenses” pretendieron realizarlo a través de líneas de acción:

Se suscribirán convenios con el sector privado y social a fin de realizar cada tres meses viajes de recreación en condiciones de economía, seguridad y comodidad a grupos de 20 ciudadanos Solidarenses.

Se otorgaran con apoyo del sector privado, un descuento del cincuenta por ciento en los cruces de barco al Municipio de Cozumel, con la finalidad de promover viajes económicos y recreativos para todos las y los Solidarenses.

Se brindarán a todos las y los Solidarenses, descuentos en el precio de entrada en los parques recreativos del Municipio, con la finalidad de la facilitar los viajes recreativos; dentro de un ejercicio de coordinación y apoyo entre el sector público y privado con valores agregados para ser aplicados.

PMD 2011-2013: IV Línea de acción.- “*Se continuará garantizando el acceso a las playas para los Solidarenses.*” (PMD 2011-2013, 2011: 75)

PSTSOL 2011-2013: El cuarto objetivo “*Se continuará garantizando el acceso a las playas para los Solidarenses*” con la estrategia “*Se promoverá el acceso a las playas para las y los Solidarenses*” pretendieron alcanzar a través de las siguientes líneas de acción:

Se realizarán de manera trimestral reuniones interinstitucionales con una o más de las Direcciones del Municipio, involucradas con asuntos relacionados al acceso a las playas para las y los Solidarenses.

Se realizarán de manera trimestral reuniones con una o más dependencias, unidades administrativas y entidades de la Administración pública en sus tres órdenes de Gobierno, instituciones y organizaciones privadas y sociales, involucradas con asuntos relacionados al acceso a las playas para las y los Solidarenses.

PMD 2011-2013: V Línea de acción.- La quinta de Turismo de Calidad “*Se promoverá, en colaboración con las organizaciones de prestadores de servicios turísticos, la marca “Playa del Carmen, corazón de la Riviera Maya”, aprovechando las diferentes herramientas de promoción.*” (PMD 2011-2013, 2011: 75)

PSTSOL 2011-2013: Propone como objetivo específico “*Se promoverá, en colaboración con las organizaciones de prestadores de servicios turísticos, la marca “Playa del Carmen, corazón de la Riviera Maya”, aprovechando las diferentes herramientas de promoción.*” a través de dos estrategias con sus propias líneas de acción:

Estrategia 1.- *“Se promocionará y posicionará de la marca “Playa del Carmen, El corazón de la Riviera Maya” a nivel local, nacional e internacional, a través de medios electrónicos” pretendiendo alcanzarlo por medio de líneas de acción:*

Se elaborará una plataforma tecnológica que soporte la operación de los portales, a través de una página web institucional en idioma español e inglés, con fines de promoción turística, con la dirección URL www.playadelcarmen.gob.mx.

Se elaborará una estructura de plataforma en redes sociales en la página www.facebook.com/PlayadelCarmen.RivieraMaya, en facebook, con fines de promocionar la Marca “Playa del Carmen, El Corazón de la Riviera Maya”.

Se elaborará una estructura de plataforma en redes sociales en la página www.twitter.com/TurismoRiviera, en twitter, con fines de promocionar la Marca “Playa del Carmen, El Corazón de la Riviera Maya”.

Estrategia 2.- *“Se promocionará y posicionara de la marca “Playa del Carmen, El corazón de la Riviera Maya” a nivel local, nacional e internacional, a través de medios y canales de comunicación” con las siguientes líneas de acción:*

Se utilizará la marca “Playa del Carmen, El Corazón de la Riviera Maya”, en los trípticos y propaganda anual que difunda la Dirección General de Turismo, con fines promocionales.

Se difundirá por radio una vez al mes los atractivos, bellezas naturales, actividades y servicios que ofrece el Municipio de Solidaridad como destino turístico.

Se participara en una de las ferias y/o eventos turísticos locales, nacionales e internacionales que realicen en el año y que tengan como finalidad la promoción de destinos turísticos, con el objeto de posicionar la marca “Playa del Carmen El corazón de la Riviera Maya.”

Se realizarán de manera trimestral reuniones con una o más dependencias, unidades administrativas y entidades de la Administración Pública en sus tres órdenes de Gobierno, Fideicomiso de Promoción Turística de la Riviera Maya, instituciones y organizaciones privadas y sociales, involucradas con asuntos relacionados a la promoción y posicionamiento de la marca “Playa del Carmen, El corazón de la Riviera Maya con la finalidad de incentivar y fomentar el uso y reconocimiento de la Marca, con todos los participantes del sector turístico.

PMD 2011-2013: VI Línea de acción.- *“Se buscará optimizar la atención al turismo mediante la mejora de los módulos de información oficial ubicados en puntos estratégicos.”* (PMD 2011-2013, 2011: 75)

PSTSOL 2011-2013: El programa sectorial en su sexto objetivo *“Se buscará optimizar la atención al turismo mediante la mejora de los módulos de información oficial ubicados en puntos estratégicos”* con dos estrategias y líneas de acción.

Estrategia 1.-*“Se continuara y garantizara la adecuada operación, imagen y atención en los módulos de información oficial”* con las líneas de acción:

Se elaborará un formato institucional de papeleta de opiniones y sugerencias, dirigido a nuestros visitantes, con fines de información y calidad en el servicio, el cual será proporcionado por los informadores turísticos, en los módulos de información oficial. Se elaborará un registro diario de las papeletas y los servicios brindados a los usuarios de los módulos de información oficial.

Se dará mantenimiento de manera anual, a los módulos de información oficial.

Se verificara de manera mensual la imagen institucional que deberán guardar los módulos de información oficial, con la finalidad de brindar a los usuarios una seguridad en los servicios de información que en estos ofrecen.

Estrategia 2.- *“Se continuará e incrementará el número de usuarios en los módulos de información oficial; mediante el análisis de los sitios de mayor afluencia turística en el Municipio para la mejor ubicación de los mismos e incentivando la participación del sector privado y social.”* con las líneas de acción:

Se realizara un análisis semestral sobre los sitios de mayor afluencia turística en el Municipio, para la mejor ubicación de los módulos de información oficial, en atención al cual, se determinara la reubicación de los mismos, si fuera necesario.

Se realizarán reuniones de manera trimestral con uno o más de los siguientes actores: Fideicomiso de Promoción Turística de la Riviera Maya, asociaciones y organizaciones, personas físicas o morales del ámbito privado y social, para la atención de asuntos relacionados con los módulos de información oficial

PMD 2011-2013: VII Línea de acción.- El plan municipal en el sector turismo determino como séptima línea de acción en turismo “*se analizará la implementación de un mecanismo permanente para conocer los intereses y propuestas de los visitantes de los distintos destinos en el Municipio, así como para valorar y dar seguimiento a los índices de satisfacción*”. (PMD 2011-2013, 2011: 75)

PSTSOL 2011-2013.- Su séptimo objetivo estratégico “*se analizará la implementación de un mecanismo permanente para conocer los intereses y propuestas de los visitantes de los distintos destinos en el Municipio, así como para valorar y dar seguimiento a los índices de satisfacción*” cuenta con dos estrategias para su alcance.

Estrategia 1.- “*Se aplicarán mecanismos tendientes a conocer los intereses y propuestas de los visitantes del Municipio como destino turístico y de los servicios que el mismo ofrece*” lo cual pretendió alcanzar con el desarrollo de las siguientes líneas de acción:

Se realizará cada cuatro meses una encuesta dirigida a los visitantes del Municipio que tenga por objeto conocer sus intereses y propuestas de nuestro destino turístico.

Se analizaran los resultados arrojados en las encuestas realizadas cada cuatro meses, para presentar dicho análisis en una de las sesiones del Consejo Municipal de Turismo.

Estrategia 2.- “*Se dará seguimiento y valoración a los índices de satisfacción, arrojados en las encuestas; en coordinación y con el apoyo del sector público, privado y social*” pretendiendo alcanzarlo por medio de las siguientes líneas de acción:

Se realizarán reuniones interinstitucionales cada cuatro meses, con una o más de las Direcciones del Municipio, que tengan injerencia en asuntos relacionados con los intereses y propuestas arrojadas en las encuestas, en seguimiento a los índices de satisfacción.

Se realizarán reuniones cada cuatro meses con una o más de las dependencias gubernamentales en sus tres órdenes de gobierno, Fideicomiso de Promoción Turística de la Riviera Maya, asociaciones y organizaciones del ámbito privado y social, que tengan injerencia en asuntos relacionados con los intereses y propuestas arrojadas en las encuestas, en seguimiento a los índices de satisfacción.

PMD 2011-2013: VIII Línea de acción.- *“Se continuarán, reforzarán e incrementarán los programas de capacitación de la policía municipal en materia turística; así como el mejoramiento en su equipamiento”*. (PMD 2011-2013, 2011: 75)

PSTSOL 2011-2013.- Octavo objetivo *“Se continuarán, reforzarán e incrementarán los programas de capacitación de la policía municipal en materia turística; así como el mejoramiento en su equipamiento”* con la estrategia *“se promoverán las acciones coordinadas con la Dirección General de Seguridad Pública, Transito y Bomberos; en atención un mejorar la actuación de los elementos de la policía turística del Municipio”* por medio de líneas de acción:

Se realizaran dos curso de capitación al año dirigidos a los elementos de la policía turística municipal, en con las dependencias gubernamentales en sus tres órdenes de gobierno, el Fideicomiso de Promoción Turística de la Riviera Maya, así como con las diferentes asociaciones y organizaciones del ámbito privado y social.

Se realizarán reuniones interinstitucionales de manera trimestral con una o más de las direcciones del Municipio involucradas en asuntos que reforzarán e incrementarán los programas de capacitación de la policía municipal en materia turística; así como el mejoramiento en su equipamiento.

Se realizarán reuniones de manera trimestral con una o más de las dependencias gubernamentales en sus tres órdenes de gobierno, el Fideicomiso de Promoción Turística de la Riviera Maya, asociaciones y organizaciones del ámbito privado y social, para la atención de asuntos que reforzarán e incrementarán los programas de capacitación de la policía municipal en materia turística; así como el mejoramiento en su equipamiento.

PMD 2011-2013: VIII Línea de acción.- La última línea de acción determinada para el turismo en el Plan Municipal de Desarrollo estableció *“Se harán las gestiones necesarias para participar en los fondos tripartitos (federal-estatal-municipal) disponibles para apoyar el desarrollo del turismo, la infraestructura y el cuidado del ambiente a efecto de aprovechar las oportunidades que ofrecen para detonar inversión”* (PMD 2011-2013, 2011: 75).

PSTSOL 2011-2013.- El noveno objetivo *“Se harán las gestiones necesarias para participar en los fondos tripartitos (federal-estatal-municipal) disponibles para apoyar*

el desarrollo del turismo, la infraestructura y el cuidado del ambiente a efecto de aprovechar las oportunidades que ofrecen para detonar inversión” con la estrategia “se analizara las necesidades del sector en el ámbito público privado y/o social, que tenga por objeto la aplicación de fondos tripartitos (federal-estatal-municipal) disponibles para apoyar el desarrollo del turismo, la infraestructura y el cuidado del ambiente a efecto de aprovechar las oportunidades que ofrecen para detonar inversión; en el cual, debe de ser considerada la opinión del sector turístico en el ámbito público, privado y social.” se pretendió realizar a través de las siguientes líneas de acción:

Se realizarán reuniones interinstitucionales de manera trimestral con una o más de las Direcciones del Municipio para recopilar opiniones y recomendaciones sobre la utilización de los fondos tripartitos (federal-estatal-municipal) tendientes a formación de un proyecto anual, que tenga por objeto apoyar el desarrollo del turismo, la infraestructura y el cuidado del ambiente.

Se realizarán reuniones trimestrales con una o más del Fideicomiso de Promoción Turística de la Riviera Maya, asociaciones y organizaciones del ámbito privado y social, para recopilar opiniones y recomendaciones sobre la utilización de los fondos tripartitos (federal-estatal-municipal) tendientes a formación de un proyecto anual, que tenga por objeto apoyar el desarrollo del turismo, la infraestructura y el cuidado del ambiente.

Se analizarán las necesidades del sector en el ámbito público privado y/o social, considerando las opiniones y recomendaciones emitidas por las mismas, que tenga por objeto la aplicación de fondos tripartitos (federal-estatal-municipal) disponibles para apoyar el desarrollo del turismo, la infraestructura y el cuidado del ambiente, para la presentación de dicho análisis en una de las sesiones del Consejo.

c) Instrumentos Normativos: reglamentos y disposiciones relacionados con la política turística municipal durante el periodo de gobierno que sin sufrir reformas substanciales sobre la regulación en materia de turismo, se encontraron vigentes los siguientes:

- Reglamento de Atención al Turista del Municipio de Solidaridad. El presente instrumento no tuvo modificaciones durante este periodo.

- Reglamento de la zona peatonal del centro turístico de Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad: hubo una iniciativa impulsada por el Tesorero municipal de esa Administración, que no fue publicada y por tanto mantiene la vigencia el ordenamiento publicado.

- Reglamento para la regulación de la promoción del Sistema de Tiempo Compartido en el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo. No tuvo modificaciones normativas en este periodo.

- Reglamento Interior del Consejo Consultivo de Turismo del Municipio de Solidaridad: se crea y publica en el año 2013, tiene por objeto regular la estructura, funcionamiento, atribuciones y ámbito de competencia del Consejo, entre otros¹⁰³. Fortalece el órgano de consulta en turismo municipal, apoyándose en las estrategias y objetivos determinados en la planeación municipal rectora de esta administración y su respectivo programa sectorial.

d) Instrumentos Financieros

Los instrumentos financieros que fueron implementados para la operación y alcance de la política turística en el municipio de solidaridad fueron los siguientes:

- Presupuesto público: Asignación de recursos en el Presupuesto de Egresos del Municipio de Solidaridad para ejercicio fiscal del año en curso.

- Programas y Proyectos de Inversión a través de los Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos para la obtención de recursos públicos para proyectos orientados a la consolidación y fortalecimiento de la infraestructura e imagen turística en el Municipio.

- Descuento en el pago del predial: El porcentaje varía entre el cinco (05%) y el quince (15%) por ciento, según la fecha de pago. Este descuento es aprobado por el Ayuntamiento del municipio.

- Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE): un módulo permanente que facilitar la apertura de manera ágil y sencilla una micro, pequeña y/o mediana empresa de bajo riesgo en un tiempo de respuesta máxima de 72 horas.

¹⁰³ Artículo 2 del Reglamento Interior del Consejo Consultivo de Turismo del Municipio de Solidaridad.

- Gestión de los recursos municipales destinados para infraestructura turística ante el Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Solidaridad en el año 2011, 2012 y 2013.

- Convenio de apoyo y colaboración así como gestiones de recursos con el sector privado y/o social

Convenio de apoyo y colaboración entre el Municipio de Solidaridad y la Universidad la Salle Cancún, operado por la Dirección General de Turismo.

Gestión de descuentos o precios especiales para los ciudadanos, a través de los cuales se lograron las siguientes gestiones en la administración municipal 2011-2013.

Precios preferencial del cincuenta por ciento sobre el sobre final del precio del boleto de barco para el cruce entre los Municipios de Solidaridad y Cozumel desde el muelle fiscal de la ciudad de Playa del Carmen con la empresa Barcos Ultramar.

Precios preferenciales en el costo de la entrada general a los parques recreativos del Municipio con las empresas Experiencias Xcaret en sus parques Xcaret y Xel-ha, Parque Kantunchi y Aktunchen.

e) Instrumentos de mejora del Conocimiento

Para la implementación de la política turística el municipio de solidaridad, a través de los módulos de información y orientación al turista recopila los datos de los turistas atendidos así como las principales dudas presentadas. Asimismo en estos espacios físicos implemento para la medición de la calidad de los servicios que ofrecen el personal de atención e información de los turistas.

- Medios electrónicos y uso de las tecnologías como por ejemplo a través de la pagina web oficial, así como por medio las plataformas de facebook y twitter propusieron usarlos como espacios en línea de contacto con los turistas, así como para recopilar algún los datos, quejas o información compartida por los usuarios.

f) Instrumentos de Comunicación; implementados a través de la Dirección General de Turismo se aplicaron y desarrollaron los siguientes instrumentos de comunicación y venta en materia de turismo, como seguimiento y ejecución de la política turística del municipio, de los cuales referimos los siguientes:

- Módulos de información y orientación al turista: espacios físicos para brindar atención e información a los turistas (ubicados en la zonas de mayor afluencia de visitantes de la localidad)

- Organización, de eventos turísticos, dirigidos a los turistas que encuentran el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo:

Organización: Muestra gastronómica caribeña 2012, Desfile turístico en la quinta avenida de Playa del Carmen, Carnaval Playa del Carmen 2013, Boda Maya 2013 “El regreso del Chilan-Balam” Festival del Taco y el Taxista 2013.

- Gestión y/o apoyo a promotores turísticos para la realización de eventos en los el municipio de Solidaridad sea sede:

Apoyo y/o gestión municipal: maratón ecológico de la Riviera Maya 2012, Festival de música BPM 2011 y 2012, Festival de Jazz de la Riviera Maya 2011 y 2012.

- Canales de comunicación en línea: creación de páginas web, redes sociales institucionales (twitter y facebook), página web institucional del Municipio de Solidaridad, para promoción de la marca Playa del Carmen, El Corazón de la Riviera Maya, en idioma español e inglés, con la dirección URL www.playadelcarmen.gob.mx.

- Presencia y participación en las Ferias turísticas internacionales.

Tabla 10.

Instrumentos de las políticas turísticas de Solidaridad 2011-2013

Instrumentos	Solidaridad 2011-2013
Organizativos	Dirección General de Turismo Consejo Consultivo de Turismo del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo.
Programáticos	Plan de Desarrollo del municipio de Solidaridad, Quintana Roo 2011-2013 Programa Sectorial de Turismo del municipio de Solidaridad 2011-2013
Normativos	Reglamento de Atención al Turista del Municipio de Solidaridad. Reglamento de la zona peatonal del centro turístico de Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad. Reglamento para la regulación de la promoción del Sistema de Tiempo Compartido en el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo.

	<p>Reglamento Interior del Consejo Consultivo de Turismo</p> <p>Demás Reglamentos y disposiciones aplicables a la materia.</p>
Financieros	<p>Presupuesto Público anual del municipio</p> <p>Programas y Proyectos de Inversión a través de los Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos para la obtención de recursos públicos para proyectos orientados a la consolidación y fortalecimiento de la infraestructura e imagen turística en el Municipio.</p> <p>Descuento en el pago del predial</p> <p>Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE): un módulo permanente que facilitar la apertura de manera ágil y sencilla una micro, pequeña y/o mediana empresa de bajo riesgo en un tiempo de respuesta máxima de 72 horas.</p> <p>Gestión de los recursos municipales destinados para infraestructura turística ante el Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Solidaridad en el año 2011, 2012 y 2013.</p> <p>Convenios gestión de recursos públicos para realización de programas</p> <p>Convenios apoyo y colaboración y gestión de apoyo de recursos de sector privado y social.</p> <p>Reuniones informales y formales con el sector privado y social para detección de necesidades.</p> <p>Participación del sector privado y social a través del Consejo Consultivo de Turismo.</p>
Mejora del Conocimiento	<p>Por el Fideicomiso de Promoción turística del municipio de Solidaridad, se genera un sistema de estadística e indicadores sobre ocupación hotelera, afluencia conocido como Barómetro Turístico.</p> <p>Instalación del Consejo Consultivo de Turismo con los actores no gubernamentales del sector turístico, en el que se escuchan las necesidades y se recopila la información de las demandas del sector, aunque no se encontró evidencia de su seguimiento.</p> <p>Encuestas dirigidas a los prestadores de servicios turísticos de la quinta avenida,</p> <p>Capitación turística continúa en coordinación con la Secretaria de Turismo del Estado.</p>
De comunicación	<p>Participación y asistencia en las Ferias turísticas nacionales e internacionales, para promover a los atractivos, bienes y servicios del Municipio como destino turístico de excelencia mundial.</p> <p>Creación de redes sociales, para una mejor vinculación y acceso a la información oficial; facebook y twitter.</p> <p>Entrega del Premio Merito turístico</p> <p>Módulos de información turística</p> <p>Realización de eventos turísticos propios y promoción de eventos turísticos con sede en el municipio de Solidaridad. .</p>

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales y/o públicos.

D. Instrumentos de la política turística municipal en Solidaridad (2013-2016)

A mediados del 2013 de acuerdo con las proyecciones publicadas por el COESPO, el municipio de Solidaridad contaba una población total de ciento noventa y tres mil ochenta y cinco (193, 085) habitantes, manteniendo su nivel de crecimiento por encima de la tasa nacional, distribuyéndose dentro del territorio la mayor parte de los habitantes en las zonas urbanas y por ende con mayor densidad en el municipio. (PMD 2013-2016, 2014: 20)

Para el año 2010, el municipio de Solidaridad contaban con una Población económicamente activa de ochenta y un mil ochocientos treinta y dos (81,832) personas del total de la población. Y, de acuerdo con datos del INEGI, el sector terciario al que pertenece la actividad turística empleaba a la mayor parte de la población. (PMD 2013-2016, 2014: 20)

En el Estado de Quintana Roo y en el municipio de Solidaridad, las actividades turísticas siguen siendo el principal contribuyente para el Producto Interno Bruto del Estado. La Secretaría de Turismo al efecto comento que los nuevos vuelos y la promoción del destino en el extranjero fortalecieron el incremento de visitantes en el territorio.

La administración pública municipal 2013-2016 en alienación de los planes federales y estatales de desarrollo, propuso como misión *“ser un gobierno aliado que trabaja por los ciudadanos y no obstaculiza las oportunidades de crecimiento, que toma en cuenta las necesidades de quienes habitan aquí y de quienes nos visitan, siempre preocupado por el cuidado del medio ambiente y por el desarrollo sustentable.”* (PMD 2013-2016, 2014: 9)

Al inicio de dicha administración se toma la decisión de fusionarse la Dirección General de Desarrollo Económico con la Dirección General de Turismo, conservando el nombre de Dirección General de turismo y presentando ciertas adecuaciones y acciones reflejadas en los instrumentos de políticas públicas que analizaremos a continuación.

a) Instrumentos Organizativos

a) Tradicionales

Dirección General de Turismo de Solidaridad: Aprobada por acuerdo de Ayuntamiento de Solidaridad en la segunda sesión ordinaria el día 14 de octubre del 2013, mediante el cual se fusiona la Dirección General de Desarrollo Económico con la Dirección General

de Turismo, mantiene el nombre de Dirección General de Turismo del Municipio, generando entre otros aspectos una adecuación en la conformación interna de su estructura.

b') Mixtos

Consejo Consultivo de Turismo del Municipio de Solidaridad: el ayuntamiento de solidaridad en la decimo primera sesión ordinaria con fecha 28 de febrero del 2014, aprobó la instalación del Consejo Consultivo de Turismo del Municipio de Solidaridad, el cual, una vez instalado en el mes de abril del 2014, empezó a sesionar como órgano de consulta en turismo.

c) Instrumentos Programáticos

El Plan Municipal de Desarrollo 2013-2016 determino cuatro ejes rectores a través del desarrollo de las estrategias, objetivos y líneas de acción previstas.

1. Servicios al territorio: propusieron garantizar la prestación de servicios públicos de calidad a todos la ciudadanía como alumbrado público, recogida y recolección de basura, agua potable, desarrollo urbano, mantenimiento de espacios públicos y áreas verdes, entre otros involucrando principios de sustentabilidad desarrollo integral del territorio. (PMD 2013-2016; 2014: 75)
2. Servicios a las personas: el objetivo de este eje propone la prestación de servicios personales de educación, salud, espacios y actividades de esparcimiento que incluyan principios de equidad de género manteniendo pretende procurar un desarrollo de la sociedad fortaleciendo el mejoramiento en la calidad de vida, cuidando una especial atención a las necesidades que presentan los grupos vulnerables del Municipio. (PMD 2013-2016; 2014: 80)
3. Desarrollo territorial y económico: propone como objetivo la importancia de la actividad económica y el impulso a los sectores productivos del municipio, que hace hincapié en la generación de empleos a través de la creación de negocios y proyectos, considerando en todo momento la proyección turística del Municipio así como la ordenación y conservación del territorio y sus recursos. En este eje se expuso los objetivos centrales de la política turística del municipio 2013-2016. (PMD 2013-2016; 2014: 89)

4. Gestión del ayuntamiento: propusieron lograr una gestión pública que incluya a la ciudadanía a través del desarrollo de acciones tendientes a la participación ciudadana, profesionalización, control y evaluación de la actuación gubernamental y sobre todo del aprovechamiento de los recursos públicos, es el objetivo de este último eje que contempla el Plan de desarrollo de este mandato de gobierno. (PMD 2013-2016; 2014: 98)

En los ejes del plan municipal, el tercero “*desarrollo territorial y económico*” con el objetivo general de “*conformar un futuro más próspero y sustentable en el Municipio, a través del desarrollo económico y turístico, la creación de grandes proyectos y más empleos, siempre tomando en cuenta políticas que enfaticen el cuidado y conservación del territorio y la naturaleza*” fue la base para el programa sectorizado, en el que fueron desarrollados los objetivos municipales y sus respectivas líneas de acción. . (PMD 2013-2016; 2014:89)

Ampliar la oferta turística y económica

Incrementar la promoción del destino interna

Mejorar la infraestructura para la promoción turística

Aumentar la oferta y capacitación del recurso humano

Hacer de Solidaridad un Municipio verde

Promover el cuidado de la infraestructura turística,

Favorecer el espíritu emprendedor y nuevos sectores y externamente playas y paisajes económicos

Impulsar el desarrollo económico.

Por su parte el Programa Sectorial de Turismo y Desarrollo Económico (PSTSOL 2013-2016) propuso como objetivo estratégico: “*Conformar un futuro más próspero y sustentable en el Municipio, a través del desarrollo económico y turístico, la creación de grandes proyectos y más empleos, siempre tomando en cuenta políticas que enfaticen el cuidado y conservación del territorio y la naturaleza.*” Encontrándose vinculados ambos instrumentos organizativos, que describiremos en lo siguiente. (PSTSOL 2013-2016; 2014:10)

PMD 2013-2016: I Objetivo: “*Ampliar la oferta turística y económica*”: *Ofrecer más opciones para quienes visitan el Municipio, de manera que se amplíe el número de*

visitantes y así existan más oportunidades para los habitantes. A través de líneas de acción. . (PMD 2013-2016; 2014:90)

De la mano del gobierno estatal, promover la diversificación del turismo en el Municipio, para la creación de proyectos de desarrollo de turismo cultural, alternativo y de esparcimiento.

Proponer, ante la Secretaría de Economía Federal, el incremento en los créditos productivos para el desarrollo de los prestadores de servicios turísticos.

Otorgar facilidades fiscales para los empresarios que vengan a invertir en el Municipio en áreas alternativas al turismo.

Impulso de actividades económicas como el cultivo de peces típicos de la región.

Programa para el rescate del Libro de Registro Municipal de Apicultores, su ordenamiento, actualización y fomento a la competitividad.

Remodelar espacios públicos a través del programa de empleo temporal.

Ordenar la fuerza pesquera municipal, para fomentar la competitividad y cuidado del medio ambiente.

Impulsar los productos de fabricación local e incluirlos dentro del programa Hecho en Quintana Roo.

PSTQROO 2013-2016.- Su primer objetivo señalo *“Ampliar la oferta turística y económica”*: con la Meta de *“Ofrecer más opciones para quienes visitan el Municipio, de manera que se amplíe el número de visitantes y así existan más oportunidades para los habitantes”* a través de estrategias: (1) *“Proponer, ante la Secretaría de Economía Federal, el incremento en los créditos productivos para el desarrollo de los prestadores de servicios turísticos”*, (2) *De la mano del gobierno estatal, promover la diversificación del turismo en el Municipio, para la creación de proyectos de desarrollo de turismo cultural, alternativo y de esparcimiento* (3) *Impulso de actividades económicas como el cultivo de peces típicos de la región.* (4) *Programa para el rescate del Libro de Registro Municipal de Apicultores, su ordenamiento, actualización y fomento a la competitividad,* (5) *Impulsar los productos de fabricación local e incluirlos dentro del programa Hecho en Quintana Roo,* e (6) *Impulsar los productos de fabricación local e incluirlos dentro del programa Hecho en Quintana Roo.* De las cuales mencionamos la que se relacionan con la competencia municipal en la actividad turística. (PSTSOL 2013-2016; 2014:10-15)

Estrategia PSTQROO 2013-2016.- *“Proponer, ante la Secretaría de Economía Federal, el incremento en los créditos productivos para el desarrollo de los prestadores de servicios turísticos”*, con las líneas de acción:

Reuniones con la Delegación de la Secretaria de Economía Federal en el Estado de Quintana Roo, para solicitar el incremento de los créditos productivos.

Gestionar ante la Delegación de la Secretaria de Economía Federal en el Estado de Quintana Roo, pláticas y/o conferencias, sobre los lineamientos para adquirir un crédito productivo, dirigidas a prestadores de servicios.

Estrategia PSTQROO 2013-2016.- *“De la mano del gobierno estatal, promover la diversificación del turismo en el Municipio, para la creación de proyectos de desarrollo de turismo cultural, alternativo y de esparcimiento”* con las líneas de acción.

Reuniones con los representantes del sector turístico para conocer sus necesidades e interés sobre la realización de proyectos turismo cultural, alternativo y de esparcimiento.

Reuniones con la Secretaria de Turismo del Estado de Quintana Roo, para presentar las necesidades e interés de los representantes del sector turístico y determinar de manera conjunta la factibilidad de los proyectos de desarrollo de turismo cultural, alternativo y de esparcimiento en el Municipio.

Estrategia PSTQROO 2013-2016.- *“Gestionar ante la Secretaria de Turismo del Estado de Quintana Roo pláticas y/o conferencias, dirigidas a prestadores de servicios para fomentar la diversificación del turismo cultural, alternativo y de esparcimiento”* con las líneas de acción.

Reuniones con la Secretaria de Desarrollo Rural del Estado de Quintana Roo, para conocer las convocatorias relativas al apoyo de las actividades de ecoturismo en el Municipio.

Gestionar ante la Secretaria de Desarrollo Rural del Estado de Quintana Roo, pláticas y/o conferencias, dirigidas a prestadores de servicios, para darles a conocer los lineamientos necesarios, para acceder a los apoyos en ecoturismo de esa Institución.

PMD 2013-2016: II Objetivo: *“Incrementar la promoción del destino interna y externamente”*: *Solidaridad es ya una potencia turística mundial, sin embargo, es importante ampliar la base de visitantes con personas de otros países y de otros estados de la República para así aprovechar las ventajas que ofrece su preferencia por este destino*” (PMD 2013-2016; 2014:91) a través de las siguientes líneas de acción.

Firmar convenios de colaboración con organizaciones turísticas para atraer eventos de nivel internacional.

Incrementar el número y mejorar la imagen de los kioscos turísticos en la zona turística.

Ofrecer información clara y específica para el turismo a través de espacios físicos y en línea.

Ofrecer canales de comunicación directa y promoción del Municipio a través de herramientas personales y en línea.

Implementar una cultura de capacitación para los prestadores de servicios turísticos de manera que se conviertan en los mejores promotores del destino.

Participación constante en ferias internacionales de turismo para incrementar la afluencia de visitantes al destino.

Implementar una campaña de promoción de negocios del Municipio en los hoteles de la región.

PSTSOL 2013-2016: Con el objetivo específico *“Incrementar la Promoción del destino Interna y externamente”* con la meta *“ con la meta: “Solidaridad es ya una potencia turística mundial, sin embargo, es importante ampliar la base de visitantes con personas de otros países y de otros Estados de la República para así aprovechar las ventajas que ofrece su preferencia por este destino”,* establecieron diversas estrategias (1) Firmar convenios de colaboración con organizaciones turísticas para atraer eventos de nivel internacional (2) Ofrecer información clara y específica para el turismo a través de espacios físicos y en línea (3) Implementar una cultura de capacitación para los prestadores de servicios turísticos de manera que se conviertan en los mejores promotores del destino (4) Incrementar el número y mejorar la imagen de los kioscos turísticos en la zona turística (5) Ofrecer canales de comunicación directa y promoción del Municipio a través de herramientas personales y en línea (6) Implementar una campaña de promoción

de negocios del Municipio en los hoteles de la región. Que describimos en los siguientes con sus respectivas líneas de acción. (PSTSOL 2013-2016; 2014:10-18)

Estrategia PSTQROO 2013-2016.- *“Firmar convenios de colaboración con organizaciones turísticas para atraer eventos de nivel internacional”*, con las líneas de acción:

Reuniones con promotores de eventos para atraer eventos de nivel internacional.
Presentar en el Consejo Consultivo de Turismo la necesidad de generar propuestas de intercambios promocionales para atraer eventos internacionales.

Estrategia PSTQROO 2013-2016: *“Ofrecer información clara y específica para el turismo a través de espacios físicos y en línea”* a través de las líneas de acción:

Operación de los módulos de información ubicados en las zonas de mayor afluencia turística del Municipio, donde se brindará de manera personal información clara y específica del Municipio como destino turístico.

Actualización de la información contenida en la página web turística del Municipio, conocido como Playa del Carmen, El Corazón de la Riviera Maya.

Reuniones con el área de Secretaria Técnica municipal, para seguimiento y actualización del catalogo de servicios en línea que ofrece la Dirección General de Turismo.

Creación única de una aplicación móvil, que tenga en su denominación Playa del Carmen, El Corazón de la Riviera Maya, con información oficial del destino dirigida a nuestros visitantes.

Estrategia PSTQROO 2013-2016.- *“Implementar una cultura de capacitación para los prestadores de servicios turísticos de manera que se conviertan en los mejores promotores del destino”*, por medio de las siguientes líneas de acción:

Realizar una jornada de capacitación gratuita, que contenga cuando menos cinco cursos de capacitación, dirigida a trabajadores turísticos del Municipio. 17

Realizar conferencias y/o pláticas que fomenten una cultura de capacitación, dirigida a trabajadores turísticos del Municipio.

Estrategia PSTQROO 2013-2016.- *“Incrementar el número y mejorar la imagen de los kioscos turísticos en la zona turística”* con las líneas de acción:

Solicitar al titular de la Tesorería Municipal la compra de al menos un kiosco turístico (conocidos como módulos de información turística).

Gestionar con la empresa Experiencias Xcaret, el mantenimiento y mejoramiento de la imagen de los 4 kioscos turístico (conocidos como módulos de información turística).

Estrategia PSTQROO 2013-2016.- *“Ofrecer canales de comunicación directa y promoción del Municipio a través de herramientas personales y en línea”* con las líneas de acción:

Actualización de la información oficial que contenga la aplicación móvil de carácter promocional del Municipio de Solidaridad, como destino turístico.

Solicitar a Tesorería municipal la adquisición de un dominio con fines promocionales y de información oficial, para la página web que incluya la denominación Playa del Carmen.

Reuniones con prestadores de servicios turísticos donde se propongan Intercambios promocionales (co-branding ó co-marketing)

Estrategia PSTQROO 2013-2016.- *“Participación constante en ferias internacionales de turismo para incrementar la afluencia de visitantes al destino”*, por medio de las siguientes líneas de acción:

Solicitar por escrito a la Tesorería municipal la participación del Municipio, a través de la Dirección General de Turismo, en las ferias internacional de Turismo. Promocionar en las ferias internacionales los bienes y servicios que ofrece el Municipio como destino turístico, para hacerlo más atractivo para nuestros visitantes.

Estrategia PSTQROO 2013-2016.- *“Implementar una campaña de promoción de negocios del Municipio en los hoteles de la región”* por medio de las líneas de acción:

Elaboración única en digital de un Directorio de Diversificación Económica del Municipio, en digital, que contendrá el Libro de Registro Municipal de Apicultores, el Catalogo Pesquero del Municipio, el Catalogo de Productores del Municipio y demás información que por su naturaleza deba de ser incluida en el mismo. El cual será distribuido y publicitado por medios electrónicos al sector hotelero del Municipio.

Realizar un encuentro de negocios, denominado “Expo Productores” dentro del Municipio de Solidaridad, en el que se brindará un espacio físico para exponer sus productos y/o servicios, así como salas para reuniones de negocios entre empresarios y el sector hotelero.

Presentaciones de avances del Directorio de diversificación económica del Municipio, en una sesión del Consejo Consultivo de Turismo del Municipio de Solidaridad, para su difusión en el sector turístico.

PMD 2013-2016: III Objetivo: Con el objetivo estratégico *“Infraestructura para la Competitividad turística”*: *“Dotar al Municipio de más opciones de infraestructura para ampliar los rubros en donde se ofrecen servicios y así lograr que el turismo considere a Solidaridad como el lugar en donde se obtiene una experiencia a integral”* a través de las siguientes líneas de acción, que vincularemos con las desarrollas en el programa sectorial. (PMD 2013-2016; 2014:92)

Realizar estudios de factibilidad para la construcción de marinas de mayor escala que permitan el desarrollo de turismo náutico de alto nivel.

Fomentar la construcción de centros comerciales de alto valor y especialización en Playa del Carmen con la finalidad de atraer turismo de compras.

Impulsar la construcción del Centro de Convenciones de Solidaridad para ofrecer más opciones al turismo de negocios.

Programa para la realización de los proyectos de parque Acuícola y Agricultura Protegida del Municipio.

Construir el Gran Parque Solidaridad, proyecto de gran envergadura que incluirá servicios deportivos, culturales, académicos y recreativos en un área de 10 hectáreas.

Equipar las playas para ofrecer mejores espacios para los visitantes.

PSTSOL 2013-2016.- Expuso como Objetivo específico “Infraestructura para la Competitividad Turística” que tuvo como meta: *“dotar al Municipio de más opciones de infraestructura para ampliar los rubros en donde se ofrecen servicios y así lograr que el turismo considere a Solidaridad como el lugar en donde se obtiene una experiencia integral”* propuestas a desarrollar con diversas estrategias: (1) Impulsar la construcción del Centro de Convenciones de Solidaridad para ofrecer más opciones al turismo de negocios (2) Fomentar la construcción de centros comerciales de alto valor y especialización en Playa del Carmen con la finalidad de atraer turismo de compras (3) Programa para la realización de los proyectos de parque Acuícola y Agricultura Protegida del Municipio delimitadas por líneas de acción que en conjunto describiremos (PSTSOL 2013-2016; 2014:18-19)

Estrategia PSTQROO 2013-2016.- *“Impulsar la construcción del Centro de Convenciones de Solidaridad para ofrecer más opciones al turismo de negocios”* con las siguientes líneas de acción:

Reuniones con la Dirección General de Ordenamiento Ambiental y Urbano del Municipio para solicitar se considere en el Plan de Desarrollo Urbano (PDU) de Playa del Carmen la ubicación de algún predio factible para la construcción de un Centro de Convenciones.

Presentar en el Consejo Consultivo de Turismo la necesidad impulsar la construcción de un Centro de Convenciones en Solidaridad para ofrecer más opciones al turismo de negocios.

Estrategia PSTQROO 2013-2016.- *“Fomentar la construcción de centros comerciales de alto valor y especialización en Playa del Carmen con la finalidad de atraer turismo de compras”* con las siguientes líneas de acción:

Reuniones con la Dirección General de Ordenamiento Ambiental y Urbano para solicitar se considere en Plan de Desarrollo Urbano (PDU) de Playa del Carmen la ubicación de algún predio factible para la construcción de centros comerciales de alto valor y especialización.

Presentaciones sobre de la necesidad de fomentar la construcción centros comerciales de alto valor y especialización ante Consejo Consultivo de Turismo.

PMD 2013-2016: IV Objetivo: “Aumentar la oferta y capacitación del recurso humano”: “*Que Solidaridad se distinga no sólo por sus bellezas naturales si no por la calidad, el profesionalismo y los valores de quienes se encargan de ofrecer servicio y atención a los visitantes*”, con estableciendo diversas líneas de acción. (PMD 2013-2016; 2014:93)

Lograr que los habitantes de Solidaridad estén preparados para atender al turista, a través de la creación de enlaces entre sectores productivos y empresas para ofrecer cursos a los trabajadores.

Firmar convenios con universidades para ofrecer cursos de inglés e historia básica del Municipio a los prestadores de servicios turísticos.

Incrementar los cursos de capacitación y actualización del personal responsable de brindar información.

PSTSOL 2013-2016.- En su cuarto Objetivo específico “Aumentar la oferta y capacitación del recurso humano” definiendo como meta: “*Que Solidaridad se distinga no sólo por sus bellezas naturales si no por la calidad, el profesionalismo y los valores de quienes se encargan de ofrecer servicio y atención a los visitante*” que propusieron desarrollar a través de diferentes estrategias (1) *Lograr que los habitantes de Solidaridad estén preparados para atender al turista, a través de la creación de enlaces entre sectores productivos y empresas para ofrecer cursos a los trabajadores* (2) *Firmar convenios con universidades para ofrecer cursos de inglés e historia básica del Municipio a los prestadores de servicios turísticos* (3) *Incrementar los cursos de capacitación y actualización del personal responsable de brindar información* que describimos a continuación. (PSTSOL 2013-2016; 2014:19-21)

Estrategia PSTQROO 2013-2016.- *Lograr que los habitantes de Solidaridad estén preparados para atender al turista, a través de la creación de enlaces entre sectores productivos y empresas para ofrecer cursos a los trabajadores*” con las siguientes líneas de acción:

Gestionar ante sector, público, privado, social y/o académico conferencias y/o pláticas dirigidas a los sectores productivos y de empresas, sobre la atención y buen trato al turista.

Difusión de comunicados institucionales por medios electrónicos, que den a conocer las convocatorias, conferencias, talleres sobre la atención y buen trato al turista dirigidas al sector privado y social.

Estrategia PROSEDETUR 2013-2016.- *“Firmar convenios con universidades para ofrecer cursos de inglés e historia básica del Municipio a los prestadores de servicios turísticos”* con las siguientes líneas de acción:

Gestionar con Universidades Públicas y/o Privadas la firma de convenios que contemplen la impartición gratuita o con una tarifa reducida; de cursos, conferencias y/o pláticas de inglés e historia básica del Municipio a los prestadores de servicios turísticos.

Difundir en los medios de línea oficiales los alcances y beneficios de estos cursos en el Municipio como destino turístico.

Estrategia PSTQROO 2013-2016.- *“Incrementar los cursos de capacitación y actualización del personal responsable de brindar información”* delimitando las siguientes líneas de acción:

Gestionar ante la dependencias del Municipio, cursos para los informadores turísticos y personal de atención de las oficinas de la Dirección General de Turismo.

Gestionar con los prestadores de servicios viajes de familiarización al personal responsable de brindar información, para su capacitación y actualización.

Gestionar con los prestadores de servicios pláticas de capacitación sobre los servicios que ofrecen, al personal responsable de brindar información, para su capacitación y actualización.

PMD 2013-2016: V Objetivo.- *“Hacer de solidaridad un municipio verde”*: *“Priorizar el cuidado del medio ambiente en el Municipio y atraer expertos que permitan crear una cultura para respetar la naturaleza en todos los ámbitos”* desarrollado con las siguientes líneas de acción. (PMD 2013-2016; 2014:94)

Crear un manual para cumplir con los códigos y requerimientos internacionales que incluyan principios y reglas sobre la seguridad y protección del medio ambiente relacionados con el turismo.

Ofrecer programas de educación y capacitación ambiental para el personal que trabaja en el sector turístico y áreas afines que les permitan difundir a su vez, la importancia del cuidado del medio ambiente.

Obtener la certificación Blue Flag que reconoce a los espacios de playa que han alcanzado la excelencia en gestión y manejo ambiental.

Desarrollar campañas de educación para los turistas para evitar que dañen el medio ambiente por desconocimiento y falta de información.

Poner en marcha el programa

Pro-Verde que incluye la realización de estudios de impacto ambiental provocados por los turistas y las embarcaciones. Establecer brigadas de vigilancia comunitaria en áreas protegidas.

PSTSOL 2013-2016.- Quinto Objetivo específico *“Hacer de Solidaridad un Municipio verde”* estableciendo como meta *“Priorizar el cuidado del medio ambiente en el Municipio y atraer expertos que permitan crear una cultura para respetar la naturaleza en todos los ámbitos”* a través del desarrollo de una estrategia *“Desarrollar campañas de educación para los turistas para evitar que dañen el medio ambiente por desconocimiento y falta de información”* descrita a continuación. (PSTSOL 2013-2016; 2014:22)

Estrategia PSTQROO 2013-2016.- *“Desarrollar campañas de educación para los turistas para evitar que dañen el medio ambiente por desconocimiento y falta de información”* con las siguientes líneas de acción:

Elaboración única en digital de un folleto con información oficial que contenga las recomendaciones mínimas para la protección y conservación de nuestros atractivos naturales, dirigidas a los turistas.

Distribución del folleto para la protección y conservación de nuestros atractivos naturales en los módulos de información turística así como en los medios oficiales en línea.

Distribución del folleto en la terminal marítima Playa del Carmen – Cozumel, a turistas.

Distribución del folleto por medios electrónicos, a los prestadores y representantes del sector turísticos del Municipio, para su difusión.

PMD 2013-2016: VI Objetivo.- El sexto objetivo del tercer eje *“Promover un programa de cuidado de la infraestructura turística, playas y paisajes:” “Involucrar a la sociedad solidarense y las organizaciones no gubernamentales en el cuidado de las playas y paisajes y que se priorice la conservación de los recursos naturales”* apoyo su alcance con las siguientes líneas de acción. (PMD 2013-2016; 2014:95)

Incrementar el número de programas de limpieza y mantenimiento de playas con el apoyo de la ciudadanía.

Impulsar las actividades ecoturísticas que enfaticen el apoyo al medio ambiente.

Incrementar las playas de Solidaridad en donde se lleve a cabo el programa de protección y conservación de tortugas marinas e impulsar la participación de los turistas y locales.

PSTSOL 2013-2016.- Como sexto Objetivo específico *“Promover un programa de cuidado de la infraestructura turística, playas y paisajes”* determinando como meta: *“Involucrar a la sociedad solidaren se y las organizaciones no gubernamentales en el cuidado de las playas y paisajes y que se priorice la conservación de los recursos naturales”* que fue desarrollada en base a una estrategia *“Incrementar las playas de Solidaridad en donde se lleve a cabo el programa de protección y conservación de tortugas marinas e impulsar la participación de los turistas y locales”* descrita a continuación. (PSTSOL 2013-2016; 2014:22-23)

Estrategia PSTQROO 2013-2016.- *“Incrementar las playas de Solidaridad en donde se lleve a cabo el programa de protección y conservación de tortugas marinas e impulsar la participación de los turistas y locales”* con las siguientes líneas de acción:

Reuniones con la Dirección General de Ordenamiento Ambiental y Urbano del Municipio, para solicitar la información del programa de protección y conservación de tortugas marinas para su difusión.

Difusión del programa de protección y conservación de tortugas marinas, a través de medios electrónicos dirigidos a los prestadores y representantes del sector turístico del Municipio, para que inviten a los turistas a participar.

PMD 2013-2016: VII Objetivo.- *“Favorecer el espíritu emprendedor y nuevos sectores económicos”*: *“incrementar las oportunidades económicas viables y favorecer a quienes desean emprender en el municipio, ofreciendo facilidades y evitando la burocracia”* con las siguientes líneas de acción. (PMD 2013-2016; 2014:96)

Revisar oportunidades y desarrollar proyectos que permitan el fortalecimiento y diversificación de la economía local.

Incrementar la vinculación de emprendedores e innovadores a las incubadoras de negocios y parques tecnológicos.

Subsidios en el cobro por el uso de la vía pública durante las temporadas bajas.

Regular, controlar y supervisar la actividad del comercio informal en la vía pública.

Impulsar la Afirmativa Ficta que agilizará los trámites para facilitar la creación de nuevos espacios para los emprendedores.

Integrar y regular bazaristas y tianguistas para tener un ordenamiento y control de su ubicación en el Municipio. Sistema Apertura Rápida de Empresas para darle mayor agilidad a los trámites que requiera el ciudadano.

Impulsar el programa de capacitación empresarial para promover la competitividad en las Pymes establecidas en Solidaridad.

Elaborar un mapa informativo de Pymes en Solidaridad basado en el censo de negocios.

PSTSOL 2013-2016.- Con el Objetivo específico *“Favorecer el espíritu emprendedor y nuevos sectores económicos”* tuvo propuesta como meta: *“Incrementar las oportunidades económicas viables y favorecer a quienes desean emprender en el Municipio, ofreciendo facilidades y evitando la burocracia”* a través de las diversas estrategias: (1) Revisar las oportunidades de desarrollo territorial y económico de Solidaridad (2) Incrementar la vinculación de emprendedores e innovadores a las Incubadoras de Negocios y Parques Tecnológicos (3) Integrar y regular bazaristas y tianguistas para tener un ordenamiento y control de su ubicación en el Municipio (4)

Impulsar el programa de capacitación empresarial para promover la competitividad en las Pymes establecidas en Solidaridad (5) Impulsar la Afirmativa Ficta que agilizará los trámites para facilitar la creación de nuevos espacios para los emprendedores (6) Regular, controlar y supervisar la actividad del comercio informal en la vía pública (7) Sistema Apertura Rápida de Empresas para darle mayor agilidad a los trámites que requiera el ciudadano; y, (8) Elaborar un mapa informativo de Pymes en Solidaridad basado en el censo de negocios. (PSTSOL 2013-2016; 2014:23-27)

PMD 2013-2016: VIII Objetivo.- *“Impulsar el desarrollo territorial”: Guiar el crecimiento del Municipio para que se aprovechen los espacios y se lleve a un desarrollo ordenado, tomando en cuenta las ventajas que ofrece Solidaridad*” estableciendo para tales efectos las siguientes líneas de acción. (PMD 2013-2016; 2014:97)

Revisar las oportunidades de desarrollo territorial y económico de Solidaridad.

Creación de una estrategia para potenciar el desarrollo del litoral y de su entorno natural.

Identificar los componentes únicos del territorio para el diseño de iniciativas y proyectos estratégicos.

Definir proyectos orientados a fortalecer la identidad de Solidaridad y valorar sus elementos urbanos, poblacionales, patrimoniales, naturales y del paisaje.

PSTSOL 2013-2016.- Como último Objetivo específico *“Impulsar el desarrollo territorial”* determinaron como meta: *“Guiar el crecimiento del Municipio para que se aprovechen los espacios y se lleve a un desarrollo ordenado, tomando en cuenta las ventajas que ofrece Solidaridad”* a través de la estrategia *“Revisar las oportunidades de desarrollo territorial y económico de Solidaridad”* que desarrollaremos en lo siguiente. (PSTSOL 2013-2016; 2014: 27)

Estrategia PSTQROO 2013-2016.-*“Revisar las oportunidades de desarrollo territorial y económico de Solidaridad”* con las siguientes líneas de acción:

Reuniones con los representantes del comercio establecido para conocer sus necesidades con la finalidad de encontrar las oportunidades del desarrollo económico de Solidaridad.

Se realizaron Foros de Desarrollo Económico, donde se podrán impartir conferencias, talleres, exposiciones de productos, mesas de debate, entre otros.

c) Instrumentos Normativos

- Derivado de las adecuaciones de los instrumentos organizativos municipales, que concluyo con la fusión de la Dirección General de Turismo, con la Dirección General de Desarrollo Económico, para quedar la Dirección General de turismo, fueron modificados el Bando Solmene y de Buen Gobierno del Municipio de Solidaridad y el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Solidaridad.

- El Reglamento de Atención al Turista del Municipio de Solidaridad, el Reglamento de la zona peatonal del centro turístico de Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad y el Reglamento para la regulación de la promoción del Sistema de Tiempo Compartido en el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo no sufrieron reformas durante este periodo.

- Reglamento interior del Consejo Consultivo de Turismo del Municipio de Solidaridad, fue modificado en esta administración para una adecuación nominal derivado de las fusión de las dependencias antes mencionadas, así como el aumento de dos integrantes privados y/o sociales del Consejo Consultivo de Turismo del Municipio de Solidaridad.

- Reglamento de Turismo del Municipio de Solidaridad: aprobado en la vigésimo sexta sesión ordinaria del Ayuntamiento con fecha de 7 de octubre del 2014, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado y entrando en vigor el 11 de junio del 2015. Tiene por objeto establecer un marco regulatorio municipal en materia turística así como los lineamientos y procedimientos aplicables en el ejercicio de las atribuciones previstas en los ordenamientos normativos.¹⁰⁴

d) Instrumentos Financieros.

Los instrumentos financieros implementados en el Municipio de Solidaridad durante esta administración, que consideramos tuvieron una trascendencia o relevancia en materia referimos los siguientes:

¹⁰⁴ Artículo 2 del Reglamento de Turismo del Municipio de Solidaridad.

- Presupuesto público anual: Recursos etiquetados en el Presupuesto de Egresos e ingresos del Municipio de Solidaridad para la operación de los programas y proyectos en materia de turismo previstos acorde a la planeación municipal.
- Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos para la obtención de recursos públicos para proyectos orientados a la consolidación y fortalecimiento de la infraestructura e imagen turística en el Municipio.
- Convocatorias al Instituto Nacional del Emprendedor, (INADEM) para la obtención de recursos y capacitaciones en las que se beneficie el sector turístico municipal.
- Descuento en el pago del predial: El porcentaje regularmente varían entre el cinco y quince por ciento de descuento del monto total
- Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE): un módulo permanente que facilitar la apertura de manera ágil y sencilla una micro, pequeña y/o mediana empresa de bajo riesgo en un tiempo de respuesta máxima de 72 horas.
- Gestión de recursos públicos ante el Fideicomiso de Promoción turística del 2013, correspondiente al 20% del monto total sobre impuesto del 3% sobre hospedaje recaudado por el Municipio, destinado para infraestructura turística. La limitación hasta el 2013 se debe a la cancelación de dicho recurso por parte del ejecutivo del Estado, mediante acuerdo publicado el 18 de diciembre del 2013.
- Convenios de apoyo y colaboración con el sector privado y/o social:

Convenio de Apoyo y Colaboración entre el Municipio de Solidaridad y empresa Experiencias Xcaret para el uso y goce temporal sin costo de cuatro módulos de información turística entre otros aspectos, que serán operados por la Dirección General de Turismo del Municipio.

Convenio con la Universidad UNID campus Playa del Carmen, para obtener una tarifa reducida en ciertos beneficios en determinados programas, entre otras cuestiones.

Gestión con la Empresa Experiencias Xcaret el mantenimiento correctivo y preventivo de los módulos de información.

e) Instrumentos de mejora del Conocimiento

El municipio de solidaridad, a través de la Dirección General de Turismo implemento los siguientes instrumentos de conocimiento y recopilación de la información en materia de turismo, de los cuales referimos los siguientes:

- Cursos de capacitación y cultura turística dirigida a estudiantes, prestadores y trabajadores turísticos y públicos.
- Convenio de Apoyo y Colaboración entre el Municipio de Solidaridad y el Municipio de Cozumel para el intercambio de promoción, capacitación continua del personal de atención de los módulos, entre cuestiones entre ambos municipios.
- Actualización del contenido de la página de redes sociales de promoción turística del Municipio de Solidaridad.
- Módulos de información turística: se brinda información y atención a los turistas, de igual manera se recopila información sobre los turistas que atienden.
- Programas permanentes de viajes de familiarización para el actualización y capacitación sobre los atractivos con los que cuenta el Municipio como destino turístico dirigida al personal responsable de brindar la información.
- Plataforma web avanzada, diagnósticos turísticos, capacitaciones del proyecto “Consolidación de la oferta turística” obtenido por recursos del INADEM en Playa del Carmen”

f) Instrumentos de Comunicación

El municipio de solidaridad, a través de la Dirección General de Turismo implemento los siguientes instrumentos de comunicación y venta en materia de turismo, de los cuales referimos los siguientes:

- Operación de espacios físicos para brindar atención e información a los turistas llamados kioscos de información turística.
- Asistencia, apoyo, y/o participación en ferias y eventos realizados en el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo.

- Canales de comunicación en línea: creación de páginas web, redes sociales institucionales, etc.
- Página web institucional del Municipio de Solidaridad, para promoción de la marca Playa del Carmen, El Corazón de la Riviera Maya, en idioma español e inglés, con la dirección URL www.municipiodesolidaridad.gob.mx
- Promoción del Municipio de Solidaridad a través de canales de comunicación de redes sociales en la plataforma en twitter y facebook.

Presencia en las ferias turísticas nacionales e internacionales

Feria Internacional de Turismo Fitur 2014, 2015 y 2016

ITB Berlin 2014 y 2015

World Travel Market London 2013 y 2014

Caravana turística 2014

Tianguis turístico de México 2014, 2015 y 2016

World Travel Cancun 2014 y 2015

Tabla 11.

Instrumentos de las políticas turísticas de Solidaridad 2013-2016

Instrumentos	SOLIDARIDAD 2013-2016
Organizativos	Dirección General de Turismo (Se fusiona la Dirección General de Desarrollo Económico a la Dirección General de Turismo.) Consejo Consultivo de Turismo del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo 2013-2016.
Programáticos	Plan de Desarrollo del municipio de Solidaridad Quintana Roo 2013-2016. Programa Sectorial de Turismo y desarrollo Económico 2013-2016.
Normativos	Reglamento de Atención al Turista del Municipio de Solidaridad. Reglamento de la zona peatonal del centro turístico de Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad. Reglamento para la regulación de la promoción del Sistema de Tiempo Compartido en el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo. Reglamento interior del Consejo Consultivo de Turismo del Municipio de Solidaridad. Reglamento de Turismo del Municipio de Solidaridad.
Financieros	Presupuesto Público

	<p>Programas y Proyectos de Inversión a través de los Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos para la obtención de recursos públicos para proyectos orientados a la consolidación y fortalecimiento de la infraestructura e imagen turística en el Municipio.</p> <p>Descuento en el pago del predial</p> <p>Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE): un módulo permanente que facilitar la apertura de manera ágil y sencilla una micro, pequeña y/o mediana empresa de bajo riesgo en un tiempo de respuesta máxima de 72 horas.</p> <p>Convocatorias al Instituto Nacional del Emprendedor, (INADEM), Concejo Nacional de Ciencia y Tecnología del Estado para la obtención de recursos y capacitaciones en las que se beneficie el sector turístico municipal.</p> <p>Gestión de los recursos municipales destinados para infraestructura turística ante el Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Solidaridad. Para el año 2014 cancelo el monto para infraestructura turística que era otorgado a los municipios, pero se mantiene monto destinado a promoción.</p> <p>Convenios apoyo y colaboración y gestión de apoyo de recursos de sector privado y social</p>
Mejora del Conocimiento	<p>Fideicomiso de Promoción turística del municipio de Solidaridad: genera un sistema de estadística e indicadores sobre ocupación hotelera, afluencia conocido como Barómetro Turístico.</p> <p>Consejo Consultivo de Turismo con participación de actores no gubernamentales del sector turístico para detección de necesidades.</p> <p>Reuniones formales e informales con los prestadores de servicios turísticos de la quinta avenida,</p> <p>Cursos de cultura y capacitación turística continúa.</p> <p>Proyecto de Consolidación de la Oferta turística.</p>
De comunicación	<p>Participación y asistencia en las Ferias turísticas nacionales e internacionales.</p> <p>Creación de redes sociales: facebook y twitter.</p> <p>Entrega del Premio Merito turístico</p> <p>Módulos de información turística</p> <p>Apoyo, gestión y promoción de eventos turísticos con sede en el municipio de Solidaridad en los canales institucionales.</p> <p>Proyecto de Consolidación de la Oferta turística.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales y/o públicos.

4. CONSIDERACIONES DE LOS INSTRUMENTOS DE POLITICAS PÚBLICAS

Una vez finalizado el análisis de los instrumentos de las políticas públicas en turismo por orden de gobierno, continuaremos describiendo las consideraciones finales que

encontramos respecto cada uno de los instrumentos de políticas públicas de turismo en México aprobados durante el periodo de observación.

Lo anterior, con la intención de ejemplificar la concurrencia de las facultades que poseen las distintas autoridades en un mismo territorio en materia de turismo.

A) Instrumentos organizativos

Estos instrumentos incluyen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y municipal. Toda vez, que la titularidad de la materia turística es responsabilidad de la Federación, quien ha establecido las bases concurrentes para su ejercicio en coordinación con los Estados y Municipios.

En los apartados sobre el análisis de las políticas turísticas en México, describimos las autoridades competentes y responsables de turismo que con su actuación pudieron o no tomar decisiones y/o acciones relacionadas en el territorio de Solidaridad, agrupados a continuación.

Tabla 12.

Instrumentos organizativos en turismo 2008-2016 por orden de gobierno

Orden de gobierno	Instrumentos organizativos	
Federal	Secretaria Federal de Turismo Comisión ejecutiva de turismo Centro de Estudios Superiores en Turismo Corporación ángeles verdes Consejo Consultivo de Turismo Consejo de Promoción Turística de México Fondo Nacional de Fomento al Turismo y sus filiales	Secretaria Federal de Turismo Comisión ejecutiva de turismo Instituto Competitividad Turística Corporación ángeles verdes Consejo Consultivo de Turismo Consejo de Promoción Turística de México Fondo Nacional de Fomento al Turismo y sus filiales
Estatal	Secretaria de Turismo del Estado de Quintana Roo Comisión ejecutiva de turismo Consejo Consultivo de Turismo del Estado de Quintana Roo. Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Solidaridad	Secretaria de Turismo del Estado de Quintana Roo Comisión ejecutiva de turismo Consejo Consultivo de Turismo del Estado de Quintana Roo. Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Solidaridad

	Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Cancún Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Isla Mujeres Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Cozumel Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Othón P. Blanco Jefatura de Departamento de Enlace y Operaciones Turísticas de la Secretaria de Turismo de Quintana Roo en Solidaridad					Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Cancún Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Othón P. Blanco Consejo Estatal de Inversiones Turísticas de Quintana Roo			
Municipal	Dirección de Turismo Consejo Consultivo Municipal de Turismo	Dirección General de Turismo Consejo Consultivo Municipal de Turismo				Dirección General de Turismo (se incluye desarrollo económico) Consejo Consultivo Municipal de Turismo			
Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2105	2016

Fuente: Elaboración propia.

De los instrumentos organizativos podemos observar que los mayores cambios fueron en las administraciones federales, que por periodo de mandato modificaron el nombre de las dependencias pero la naturaleza y encomienda no varió, la ejecución de alguna toma decisión u acción se observo con mayor medida en acciones de infraestructura turística derivada de la gestión u obtención de recursos públicos.

Lo que respecta a la administración estatal, al inicio del periodo de investigación la SEDETUR tenía una oficina con una jefatura de departamento en el municipio de Solidaridad. Oficina que derivado de una reingeniería burocrática o corte presupuestal de la segunda administración pública estatal (2011-2016) fue cerrada. Esta oficina servía de enlace de las Oficinas de la Secretaria de Turismo con el municipio de Solidaridad. Sobre las acciones realizadas en el municipio los instrumentos organizativos del Estado, proveían de capacitación turística y acerca del Sistema de Localización Estatal de Turistas (SELTUR) ambos a través de la impartición de cursos gratuitos dirigidos a trabajadores y prestadores de servicios turísticos de Solidaridad.

De igual manera los Fideicomisos de Promoción turística de los municipios, fueron modificados por decreto del ejecutivo del Estado 2011-2016. En el caso de Solidaridad

fue incluido dentro de su responsabilidad, el encargo de la promoción de dos municipios. Cuestión que impacto en la promoción del destino y fue mencionada en las entrevistas por los actores participantes.

Por administración municipal entenderemos “*la actividad del Municipio regulada y encaminada a planear, ejecutar y controlar las acciones e inversiones destinadas al desarrollo de la comunidad municipal de acuerdo con las estrategias y objetivos de desarrollo integral del estado y del país en su conjunto*; la cual, es ejercida por el ayuntamiento y los trabajadores de la función pública, durante el periodo de su administración; (Olmedo, 1998: 7)

Al respecto los instrumentos organizativos de Solidaridad han sido adecuados en cada uno de los periodos municipales analizados. La primera al pasar de una Dirección de área adscrita a la Dirección General de Desarrollo Económico y Atracción de Inversiones, quedando para el año 2009 como Dirección General de Turismo, sin modificaciones hasta el año 2013, cuando se fusiona Desarrollo Económico a Turismo, quedando como Dirección General de Turismo.

Sobre la reforma del 2013, realizada en el tercer periodo de observación, encontramos su posible explicación como resultado del desarrollo de acciones y elementos de la Reingeniería y Desarrollo Institucional Municipal, con el propósito de generar un beneficio social y desarrollo económico a menores costos materiales, económicos, y humanos¹⁰⁵.

Aun cuando, no se encontró evidencia en los documentos públicos, que dicha modificación se relacionará con la Reingeniería llevada a cabo de igual manera por el titular del Ejecutivo del Estado en diversas dependencias, es probablemente que en el contexto político hayan estado relacionadas entre sí.

Por otra parte, las modificaciones en los instrumentos organizativos que fueron generados por las administraciones publicas federales y estatales no tuvieron una directa determinación sobre las variadas fusiones entre la Dirección de Turismo y la de Desarrollo Económico decidió la administración municipal en el los tres periodos.

¹⁰⁵ Información obtenida del Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Honorable Ayuntamiento de Solidaridad, 2013-2016, llevada a cabo el día 14 de octubre del 2013.

B) Instrumentos programáticos

Los instrumentos programáticos de los que podemos identificar a los Planes, sirven de referentes políticos, los cuales son considerados por otros decisores para la construcción de los nuevos instrumentos, implicando su contenido *“una argumentación política”*. (Velasco, 2010:36)

El ejecutivo federal determina los planes de desarrollo nacionales y consecuentemente los sectoriales. En el primer mandato de gobierno además del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Turismo creó el Acuerdo Nacional de Turismo. Por su parte, la Secretaría de Turismo, en ambos periodos implemento diversos programas para la atención de un área o segmento específico, en materia de turismo.

A su vez, el gobierno del Estado a través del ejecutivo desarrollo los planes estatales en correlación a lo establecido por los planes nacionales. En el caso del primer mandato de gobierno, el Plan de Desarrollo fue modificado en el año 2008, incluyendo el Acuerdo Nacional para el Turismo. Sobre los programas sectoriales de turismo, en ambos mandatos no encontramos su vinculación los programas sectoriales federales con lo que respecta a las estrategias, objetivos y líneas de acción que cada uno planteo, aunque si se mencionan como referente.

Por otra parte, los Planes Municipales de Desarrollo se encontraron vinculados con el Estado en lo general, sin llegar a dar seguimiento a esta alineación en los que respecta a la materia turística. Por lo que, los Programas de Turismo municipales 2011-2013 y 2013-2016 respectivamente, no vincularon sus líneas de acción a las directrices turísticas contenidas de los Planes y programas sectoriales Federales y Estatales. Cabe señalar que en el periodo 2008-2011, no se encontró evidencia sobre la elaboración de algún programa sectorial que incluyera al turismo. Recordando que al inicio de esa administración, turismo era una Dirección de área.

Podemos concluir que en los programas de turismo hay una estrecha alineación con los planes de desarrollo pero en el caso de la materia turística estos son ampliados únicamente con su respectivo orden de gobierno. Por ejemplo, en turismo en el caso del municipio, se desarrollaron las líneas de acción siguiendo los objetivos y estrategias planteadas en los planes municipales, sin una real vinculación con los otros órdenes de gobierno.

Tabla 13.

Instrumentos programáticos en turismo 2008-2016 por orden de gobierno

Orden de gobierno	Instrumentos Programáticos									
Federal	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 Programa Sectorial de Turismo 2007-2012 Acuerdo Nacional de Turismo para todos Programas por segmento turístico					Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 Programa Sectorial de Turismo 2013-2018 Programas por segmento turístico				
Estatad	Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 Programa Sectorial de Turismo del Estado 2005-2011					Plan Estatal de Desarrollo 2011 – 2016 Programa Sectorial de Turismo del Estado 2011 - 2016				
Municipal	Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011					Plan Municipal de Desarrollo 2011–2013 Programa Sectorial de Turismo del Municipio 2011–2013				
Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, los instrumentos programáticos de turismo en Solidaridad, en los periodos de investigación se observó que su elaboración y publicación es obligatoria. Sin embargo, en lo respecta a las directrices del área de turismo, no se encontraron vinculados programas sectoriales o especializados de turismo de nivel Federal y Estatal. Por lo que, su elaboración puede explicarse en todos los periodos como una obligación de la autoridad, en el que se desarrolla y detallan las estrategias, objetivos y líneas de acción plasmadas en la planeación municipal de cada periodo de administración respectivamente.

C) Instrumentos normativos

Por instrumentos normativos entenderemos las disposiciones jurídicas coercitivas que regulan la conducta del hombre. Velasco .los define como “*norma legal de carácter vinculante y de aplicación directa*”. (Velasco, 2011:963)

Los instrumentos normativos al igual que los organizativos están limitados en razón a la competencia que le fueron conferidas. Cada nivel de gobierno está facultado para la expedición de los diversos ordenamientos normativos y otros para vigilar su cumplimiento, que describimos a continuación:

Tabla 14.

Instrumentos normativos en turismo 2008-2016 por orden de gobierno.

Orden de gobierno	Instrumentos normativos	
Federal	Ley Federal de Turismo	Ley General de Turismo publicada en el DOF 17-06-2009. La última reforma con fecha de DOF 17-12-2015.
	Reglamento de la Ley Federal de Turismo	
	Reglamento de la Ley General de Turismo (DOF 06-07-2015)	
	Norma Oficial Mexicana: NOM-06-TUR-2009, NOM-05-TUR-2003, NOM-09-TUR-2002, NOM-08-TUR-2002, NOM-07-TUR-2002, NOM-011-TUR-2001, NOM-010-TUR-2001.	
	Reglamento Interior de la Secretaria de Turismo	Reglamento Interior de la Secretaria de Turismo DOF 31-12-2013
	Acuerdos emitidos por el titular del poder ejecutivo Federal y/o por la Secretaria de Turismo y publicados en el DOF.	
	Tratados que estén de acuerdo con la CPEUM, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado.	
Estatat	Leyes Reglamentarias y demás disposiciones aplicables	
	Ley de turismo del Estado (POE 21/12/1998)	Ley de turismo del Estado (POE junio del 2010)
	Reglamento de la Ley de turismo del Estado de Quintana Roo (POE 15 de marzo de 1999)	
	Reglamento Interior de la Secretaria de Turismo del Estado de Quintana Roo	Reglamento Interior de la Secretaria de Turismo del Estado de Quintana Roo (POE, 2010)
	Acuerdos Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal, por conducto de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de la Contraloría General de la Federación, y de Turismo; y el Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.	
	Demás legislación y disposiciones aplicables a la materia turística.	

Municipal	Reglamento de la zona peatonal del centro turístico de Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad (POE, 28 de febrero de 1997)								
	Reglamento de Atención al turista del Municipio de Solidaridad (POE, 09 de octubre de 2002)								
	Reglamento para la regulación de la promoción del sistema de tiempo compartido en el Municipio de Solidaridad (POE, 09 de octubre de 2002)								
						Reglamento interior del consejo consultivo de turismo del Municipio de Solidaridad (POE, 15 de febrero de 2013)			
								Reglamento de Turismo del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo. (PEO 11 de junio del 2015)	
	Reglamentos y demás disposiciones aplicables a la materia turística.								
Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016

Fuente: Elaboración propia.

El marco jurídico general del municipio será integrado por un “*conjunto de normas que regula la actividad pública y la administración municipal. Está integrado en una estructura legislativa piramidal que tiene su origen y fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Toda disposición jurídica expedida por legislaturas estatales que incida en la vida municipal debe tener una base constitucional, tanto de la Constitución General de la República como en la Constitución de cada estado. De la misma forma. Toda disposición administrativa reglamentaria que apruebe y expida el ayuntamiento debe tener una base jurídica establecida en algunas de las leyes mencionadas.*” (Raúl Olmedo, 1998; 94)

En este caso, la adecuación de los Instrumentos normativos federales en materia de turismo, impacto en la determinación de las atribuciones concurrentes de los Estados y de los Municipios. Como también en las políticas públicas de turismo, al encontrar como grandes limitaciones su competencia y recursos.

Es decir, las facultades de las autoridades para la toma de acciones o decisiones en materia de turismo, fue adecuada con la entrada en vigor de la Ley General de Turismo. En el caso del Estado de Quintana Roo, la adecuación se produjo con la promulgación de la Ley de Turismo del Estado en el año 2010 en correspondencia de las facultades

concurrentes delimitadas por la General. Sin embargo, a la fecha no se han efectuado las reformas en los reglamentos en materia de turismo.

Para el caso del Municipio de Solidaridad, en el primer periodo de estudio 2008-2011 no existieron adecuaciones profundas en los instrumentos normativos existentes, aun cuando era necesaria su adecuación legal para el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, en el periodo 2011-2013, aun cuando tampoco fueron adecuados los reglamentos de materia turística ya vigentes. En este periodo, se da la creación del Reglamento Interior del Consejo Consultivo de turismo, del que sobresale su vigencia en correlación con las líneas de acción contempladas en el Plan Municipal de Desarrollo en dicho periodo de administración en materia de turismo.

En el último periodo de observación 2013-2016, fue creado el Reglamento de Turismo del Municipio de Solidaridad concurrente a la Ley General y Estatal de Turismo. Con lo que respecta a este instrumento normativo, la Dirección General de turismo del municipio dirigió el análisis y discusión del contenido de los preceptos jurídicos de este Reglamento municipal, con la participación de los sectores privado y social a través del instrumento de participación ciudadana del Consejo Consultivo de Turismo del Municipio de Solidaridad. Dicha propuesta fue presentada ante el Ayuntamiento 2013-2016, aprobado por unanimidad y entrando en vigor en el año 2015.

Por lo que, podemos concluir que los instrumentos normativos en el municipio de Solidaridad en el periodo de observación fueron creados y/o adecuados por decisión propia del municipio y en el caso del reglamento de turismo por obligación e instrucción de las Leyes Estatales y Federales.

D) Instrumentos financieros.

Los instrumentos financieros, son voluntarios y su aplicación no es destinada a toda la población, sino aquellos que están interesados en ser beneficiados. Para Velasco (2011: 963-964) *“no se imponen, sino que tratan de impulsar un curso de acción determinado en un ámbito concreto a través de medidas basadas en el apoyo o fomento de ciertas actividades”*.

Estos incentivos se encuentran limitados de acuerdo al manejo de los recursos públicos los tres órdenes de gobierno, diferenciados por su competencia en base los cuales pueden implementar estos estímulos para el desarrollo de la actividad turística.

Los recursos públicos otorgados y distribuidos por a la Federación, Estado y municipios a través de diversas autoridades competentes encargadas de la operación y otorgamiento de dichos estímulos en base a los lineamientos aprobados.

Estos instrumentos se formalizan con la protocolización de determinadas acciones, como la aprobación de subsidios o subvenciones en el Presupuesto de Egresos anual, la suscripción de Convenios, aprobación de descuentos en el pago de impuestos, entre otros, créditos para el desarrollo, entre otros.

Tabla 15.

Instrumentos Financieros en turismo 2008-2016 por orden de gobierno

Orden de gobierno	Instrumentos Financieros	
Federal	<p>Recursos públicos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación a destinados a la Secretaria de Turismo y sus organismos.</p> <p>Recursos públicos destinados a los programas que integran el Ramo 21 para la obtención de apoyos y estímulos para el desarrollo de diversos segmentos turísticos.</p> <p>Convenios de reasignación del Gobierno Federal y diversos actores para obras públicas en materia turística.</p> <p>Otorgamiento de subsidios en materia de desarrollo turístico a través de Convenios de Coordinación que celebra con los Estados.</p> <p>Acciones de incentivos y créditos por parte de FONATUR y sus filiales para la atracción, desarrollo y generación de nuevos proyectos turísticos.</p> <p>Alianzas de promoción del CPTM dirigidos a la promoción turística de los diferentes destinos con los que cuenta México.</p>	
		Impactó: Homologación del impuesto al valor agregado (IVA)
Estatual	<p>Recursos públicos asignados en el presupuesto de egresos del Estado.</p> <p>Convenios de Reasignación de Recursos entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Quintana Roo</p> <p>Convenios gestión de recursos para realización de programas con recursos públicos federales (participación en convocatorias públicas)</p> <p>Cooperativos, alianzas, con organismos estatales y federales para la promoción turística del Estado con recursos obtenidos del impuesto sobre hospedaje.</p>	

	Convenios, alianzas y gestión de recursos de sector privado y social									
		Aumento al impuesto de hospedaje del 2 al 3 por ciento (mayores recursos para promoción).								
							Impactó: Aumento al impuesto sobre nominas del 2 al 3 por ciento.			
							Afectación: Eliminación el 20% destinado a infraestructura turística municipal sobre el impuesto sobre hospedaje			
Municipal	Presupuesto Público anual del municipio de Solidaridad.									
	Convenios de Reasignación de Recursos (federales/estatales) para proyectos y obras turísticas.									
	Convenios gestión de recursos públicos para desarrollo programas por área.									
	Descuentos en el pago del predial.									
	Convenios de apoyo, alianzas y gestión con el sector privado y social									
	Gestión de recursos con el Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Solidaridad para la aplicación del recurso del 20% de infraestructura turística.									
Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	

Fuente: Elaboración propia.

Los instrumentos financieros generalmente se encuentran contemplados en un plan o programa en dirección al a política turística propuesta. (Velasco, 2011:964). En el caso de la Federación, en el presupuesto de egresos e ingresos considera las aportaciones que serán destinadas a la promoción y desarrollo de una actividad, las cuales dependiendo del programa serán entregadas a los Estados y Municipios, a través de Convenios de gestión y reasignación de recursos, de convocatorias o de los programas autónomos del Ramo 21.

Secretaría Federal de Turismo y sus diversos organismos coordinan la operación de instrumentos financieros de estímulo para el desarrollo de sectores de la actividad, los cuales pueden ser gestionados a través del Estado o los municipios, para la obtención de los mismos.

Quintana Roo recibe ingresos propios y recursos federales, dentro de los cuales se destinan una cantidad a la actividad en materia de turismo. El Estado promueve como estímulos el otorgamiento de incentivos, subsidios, alianzas, entre otras acciones para atender el desarrollo y promoción del turismo. Como instrumento de la promoción el

Estado ha canalizando para los recursos del impuesto sobre hospedaje para las acciones de promoción turística. De igual manera, gestiona recursos federales a través de convenios de reasignación de recursos. Así mismo, promueve y opera diversas convocatorias para que los municipios y ciudadanos, accedan a los estímulos programados para el desarrollo de los sectores del turismo.

El municipio de Solidaridad como destino turístico es beneficiario de los instrumentos financieros federales y estatales, que sirven de impulso en el desarrollo y fomento de la actividad.

Cabe señalar que gran parte de los instrumentos financieros son aplicados a obra pública turística, que ayuda al desarrollo de los entornos turísticos, beneficiando al sector privado y social. La Infraestructura pública que conforman los bienes del dominio públicos a su vez, son usadas por los ciudadanos así como los turistas que visitan el territorio. De igual manera, se promueven diversas convocatorias federales y estatales de las que son favorecidos el sector turístico de Solidaridad.

Podemos concluir que el seguimiento y gestión de los instrumentos financieros de mayor aportación con gestionados por la Federación y el Estado y varía con la capacidad de gestión de cada administración pública. Sin embargo, el municipio a través del Ayuntamiento determinó en los periodos de observación los mismos instrumentos financieros para el desarrollo de la actividad económica, como el descuento al impuesto predial o la simplificación de trámites a través de programas como ventanilla única. Por lo que, en el contenido de los instrumentos financieros del municipio durante el periodo de investigación, no encontramos cambios significativos durante el periodo de observación.

E) Instrumentos de mejora del conocimiento

Con la intención de recopilar o brindar información sobre el turismo de determinados sectores la autoridad implementa diversas acciones y mecanismos para cumplir dicho propósito. Las cuales son aplicadas por las autoridades en relación con su campo de actuación.

La autoridad Federal en materia de turismo a través de la Secretaría de Turismo así como de los organismos y dependencias que la integran, de acuerdo al análisis realizado, es el orden de gobierno con mayor impacto en la recopilación y generación de la información.

De igual manera, el área estadística nacional a través del INEGI, como se puede observar a lo largo de la investigación, es la institución medular para proveer de los datos oficiales que nos sirvieron para ejemplificar las cualidades del turismo en México. De igual manera, tanto la Secretaría de Turismo Federal, el Consejo de Promoción turística y los centros de investigación nacionales, brindan los instrumentos de conocimiento relacionados con la actividad turística los cuales de igual manera sirvieron para describir ciertas características de Solidaridad.

Los instrumentos de mejora del conocimiento proveen de la información que nutre el conocimiento del sector turístico en el país, además de brindar información por región, por estado y como hemos dicho por municipio. A su vez, las autoridades federales promueven la recopilación de información y publicidad de la misma, así como la realización de estudios, generación de mecanismos de capacitación o de preparación del conocimiento, a través de redes de profesionistas y también desarrollan diversas plataformas y mecanismos presenciales y en línea para la impartición continua de cursos y conferencias del segmento.

El Estado con apoyo de los Fideicomisos de Promoción turística, genera la información estadística del sector turístico dividido por territorio. En el caso del municipio de Solidaridad, la información en ocasiones encuentra contenida dentro del destino turístico Riviera Maya, con excepción de la infraestructura hotelera, la cual es dividida por municipios. A su vez, como se ya se comentó la Secretaría de Turismo del Estado es la encargada de promover e implementar con ayuda de los municipios la cultura, capacitación y certificación turística. Además de ser la generadora de diversos estudios e investigaciones de los municipios de su territorio y de llevar a cabo y/o promover conferencias, pláticas y demás capacitaciones en materia de turismo.

Por parte del municipio de Solidaridad, la información del sector de turismo es recopilada por el Fideicomiso de Promoción turística de la Riviera Maya. Dichos datos son proporcionados a la Secretaría de Turismo del Estado para la elaboración de estadísticas e indicadores, que son difundidos como información pública oficial y que sirven como base para la justificación de ciertas acciones y/o decisiones municipales en cuestiones de turismo tomadas por la administración municipal y en especial a la Dirección General de turismo.

Sin embargo la única evidencia que encontramos de información generada por el municipio a través de la Dirección General fue sobre personas atendidas en los módulos de información. Además de los cursos de cursos de capacitación y del Sistema Estatal para la Localización de Turistas SELTUR dirigidos a trabajadores y prestadores de servicios turísticos respectivamente.

Por su parte, los instrumentos de conocimiento implementados durante el periodo de estudio serán descritos en la siguiente tabla.

Tabla 16.

Instrumentos de mejora del conocimiento en turismo 2008-2016 por orden de gobierno

Orden de gobierno	Instrumentos de Conocimiento	
Federal	Cuentas Satélite de Turismo (CST) Sistema Nacional de Información Estadística del Sector Turismo de México Datatur Centro de Estudios Superiores en Turismo (CESTUR) Centro de Documentación Virtual (CEDOC Virtual) Red de Investigadores y Centros de Investigación en Turismo (RICIT) Sistema Integral de Información de Mercados Turísticos (SIIMT): Atlas Turístico de México Cursos de cultura, capacitación y certificación turística	Cuentas Satélite de Turismo (CST) Sistema Nacional de Información Estadística del Sector Turismo de México Datatur Instituto de Competitividad Turística (ICTUR) Centro de Documentación Virtual (CEDOC Virtual) Sistema Integral de Información de Mercados Turísticos (SIIMT): Red de Investigadores y Centros de Investigación en Turismo (RICIT) Cursos de cultura, capacitación y certificación turística Atlas Turístico de México Sistema Integral de Gestión de la Normalización Turística Sistema Nacional de Certificación Turística (SNCT) Sistema de Clasificación Hotelera
Estatal	Cursos de cultura, capacitación y certificación turística dirigida a los prestadores y trabajadores turísticos a cargo de SEDETUR Desarrollo y/o apoyo de eventos, conferencias especializados sobre el segmento turístico. Estadísticas elaboradas por los Fideicomisos de Promoción Turística de los municipios del Estado, a cargo de SEDETUR Sistema Estratégico de Localización de Turistas (SELTUR)	

Municipal	Cursos de cultura, capacitación y certificación turística dirigida a los prestadores y trabajadores turísticos a en coordinación de SEDETUR Apoyo de eventos, conferencias especializados sobre el segmento turístico. Capacitación, actualización y operación del Sistema Estratégico de Localización de Turistas (SELTUR) Reuniones informales y formales con el sector privado y social.								
				Consejo Consultivo de Turismo 2011-2013			Consejo Consultivo de Turismo 2013-2016		
Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, además de realizar ciertas adecuaciones o en su caso la adición de nuevos instrumentos de conocimiento para el caso del gobierno federal. Quintana Roo y Solidaridad durante el periodo de observación, en lo que respecta a los instrumentos de mejora de conocimiento mantuvieron las mismas acciones y/o decisiones para el área de turismo contempladas en mandatos anteriores, por parte de los decisores públicos.

En la política turística municipal, los instrumentos de mejora de conocimiento antes descritos, nos indican el sutil desarrollo que ha tenido del 2008 al 20016. Ya que, con excepción del Consejo Consultivo de turismo, se mantuvo una aparente estabilidad y continuidad en el contenido de dichos instrumentos en Solidaridad. Sin haber sufrido modificaciones o cambios abruptos equiparables a las adecuaciones e innovaciones presentados en los otros órdenes de gobierno, pero principalmente en el Federal.

F. Instrumentos de comunicación.

En el análisis de las diferentes políticas públicas en materia de turismo realizadas en el periodo de observación sobre los instrumentos de venta y comunicación la aplicación en los órdenes de gobierno aumenta jerárquicamente en razón de su especialización.

El ámbito federal, posee los instrumentos de comunicación y venta más avanzados y segmentadas del sector turístico, desde los canales de comunicación para su difusión hasta el desarrollo de foros y eventos para la difusión de la información. A través de plataformas y del desarrollo de actividades programas instrumentan acciones que cumplen el propósito.

Al respecto, el Estado de Quintana Roo en el periodo de investigación no presentaron cambios en los instrumentos de comunicación y venta. Usando en ambos casos los

mismos instrumentos. En el Estado de Quintana Roo, usando lo mismo instrumentos se comunicaron diversas acciones, adecuadas a la época y momento.

En el caso municipal fueron adecuados o suprimidos ciertos aspectos. Por ejemplo en las primeras dos administraciones se realizaron, apoyaron y gestionaron eventos turísticos propios y en el último mandato solo se apoyaron y gestionaron eventos turísticos con sede en el municipio. Sin embargo, en los tres periodos se observó la activa participación y asistencia a las ferias turísticas nacionales e internacionales en materia de turismo. Los cuales, describimos en la siguiente Tabla.

Tabla 17.

Instrumentos de comunicación en turismo 2008-2016 por orden de gobierno

Orden de gobierno	Instrumentos de venta y comunicación									
Federal	SEDETUR y sus organismos: uso de TICS como mecanismo de difusión y comunicación, además de eventos y ferias para la comunicación del segmento. CPTM: Ferias y eventos: foros, congresos, conferencias, publicaciones, campañas, Programas cooperativos y Canales de comunicación en línea. Corporación Ángeles Verdes: asistencia y atención a turistas.									
Estatad	SEDETUR: servicios de Asistencia Integral e Información Turística, proyectos regionales publicitados a través de su página web institucional. Fideicomisos de Promoción Turística en coordinación con SEDETUR: Foros, congresos, conferencias, publicaciones, campañas y programas cooperativos de promoción turística									
Municipal	Participación y asistencia en las Ferias turísticas nacionales e internacionales. Módulos de información turística									
						Creación de la página web de promoción turística institucional				
	Creación de redes sociales, con información oficial; facebook y twitter.					Creación de nuevas redes sociales, con información oficial; facebook y twitter.				
	Realización, apoyo y gestión de eventos turísticos y promoción de eventos turísticos con sede en el municipio de Solidaridad					Apoyo y gestión de eventos turísticos y promoción de eventos turísticos con sede en el municipio de Solidaridad				
Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	

Fuente: Elaboración propia.

G) Consideraciones Generales

Al final, de acuerdo a los resultados arrojados en el análisis de los instrumentos de las políticas públicas en turismo de los tres órdenes de gobierno, observamos la evidente limitación de competencia y recursos con lo que cuentan los municipios en general para hacer frente a la actividad turística en su propio territorio.

Sin embargo, aun con esta limitación jerárquica y presupuestaria la característica de las políticas turísticas del 2008 al 2016 en Solidaridad, fue la permanencia de las acciones y/o decisiones integradas y clasificadas en los antes descritos instrumentos de políticas públicas de turismo, mostrando únicamente cambios graduales entre los periodos de administraciones municipales.

Dicha simplicidad y continuidad de las acciones en materia turística, no logro ser suficiente para dar atención a los problemas (u oportunidades en el caso de turismo) en comparación con el crecimiento que ha tenido la actividad en aquel territorio. (Brugué, Canal & Paya, 2015: 87)

Los instrumentos aprobados en cada orden de gobierno y en específico en el caso de Solidaridad, parecen responder al propio contexto político en el que se desarrollaron, a excepción de los casos en que fue obligatoria su acción y/o decisión, como en el caso de los instrumentos normativos con la creación y/o adecuación de la norma legal.

Sobre los instrumentos organizativos, Solidaridad pareciera que aun no se pone de acuerdo en decidir cuál es el papel que juega o desempeña el gobierno municipal, a través de la Dirección de turismo en el desarrollo de la actividad turística dentro de su territorio, situación que se refleja por las diversas modificaciones y fusiones con el área de desarrollo económico. De igual manera, en los instrumentos programáticos, *importantes fuentes objetivas de conocimiento y argumentación política* (Velasco, 2008) encontramos una evidente alineación de los programas de turismo únicamente con sus respectivos Planes de Desarrollo, sin llegar a vincularse entre ordenes de gobierno. Por otra parte, los instrumentos financieros, de comunicación y de mejora del conocimiento dependen de los recursos y herramientas a las que han tenido acceso cada gobierno. Siendo los más cambiantes e innovadores los instrumentos Federales, los cuales lamentablemente no lograron impactar, modificar o beneficiar los instrumentos locales.

Podemos concluir, que aun cuando está limitado en recursos y competencia, el municipio en general, no se encuentra condicionado a los diferentes órdenes de gobierno en lo que respecta a las decisiones y/o acciones que toma en materia turística dentro de su territorio. Ya que en general se encontró poca variación en la contenido de acciones de los instrumentos de políticas públicas municipales. Por lo que, recordando el incrementalismo coincidimos con Aguilar (1992: 51) que como resultado de este análisis de políticas, se tomaron decisiones de turismo al margen, es decir con pequeños cambios durante el periodo de observación, limitándose probablemente la innovación al atender los síntomas y no las causas.

CAPÍTULO III. LA DINÁMICA DE LA AGENDA DE LA POLÍTICA TURÍSTICA EN EL MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD

El municipio dentro de los Estados, es una organización política administrativa, investida de personalidad jurídica con manejo de su patrimonio. Dotado de autonomía y autarquía para su debido ejercicio (Gaona, 1997; 10). Encargándose para dichos efectos, de la gestión y ejecución de los servicios en su territorio (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994; 217)

Los servicios públicos que a su cargo prestará son: a) Agua potable drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, Policía preventiva municipal y tránsito; i) Los demás que las Legislaturas locales determinen¹⁰⁶.

Al respecto, los recursos públicos que integren su patrimonio en primer lugar serán para cubrir estos servicios públicos a la ciudadanía, dentro de las cuales, tienen que incluir aquellas actuaciones que le son conferidas por otras disposiciones normativas, como el caso de turismo, a través de la Ley General y Estatal de Turismo.

Por lo anterior, es importante recordar que en la formulación de las políticas turísticas locales, se tienen que considerar dos importantes limitaciones: su competencia y recursos.

Ahora bien, para iniciar este apartado hemos seleccionado variables de a) Historia político administrativa, b) Consideraciones Geográficas, c) Perspectivas de los sectores económicos, d) Influencia del sector turístico (Riviera Maya) y e) Solidaridad como destino turístico, para describir al municipio de Solidaridad, Quintana Roo, México.

El territorio de Solidaridad formaba parte del municipio vecino de Cozumel. Para el año 1990 Cozumel tenía una población de cuarenta y cuatro mil novecientos tres (44,903) habitantes de la población total del Estado que ascendía a cuatrocientos noventa y tres mil

¹⁰⁶Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

doscientos setenta y siete (493, 277) habitantes. Para ese mismo año, de acuerdo al INEGI (1994), la localidad de Playa del Carmen tenía tres mil noventa y ocho (3,098) habitantes y Tulum con dos mil ciento once (2,111) habitantes.

a) Historia político administrativa



Grafico 6. Mapa Solidaridad (INEGI)

El Municipio Solidaridad en el Estado de Quintana Roo, en sus inicios formaba parte del vecino Municipio de Cozumel, cuya extensión territorial era de cuatro mil ochocientos noventa y tres (4,893 km²) kilómetros cuadrados, dividida en tres subregiones: la isla de Cozumel, la franja litoral del corredor turístico, cuya ciudad principal era Playa del Carmen y la zona indígena. (PMD 2008-2011, 2009:4)

La distribución geográfica de sus localidades dificultaban el trabajo de coordinación para la atención de las crecientes necesidades de los pobladores y de la ciudad. (PMD 2008-2011, 2009: 5). Para el 25 de julio de 1993 fue presentada por el titular del Ejecutivo de Estado en ese momento, Mario Villanueva Madrid, ante el pleno de la VII Legislatura Constitucional estatal, la iniciativa de Decreto por la que se crea el Municipio de Solidaridad.

El Dictamen de la iniciativa de Decreto que crea un octavo Municipio en el Estado de Quintana Roo, con cabecera municipal en la ciudad de Playa del Carmen, fue Aprobado el 27 de julio de 1993 y entró en vigor al día siguiente de publicación. En el decreto de creación (1993) se destacó literalmente: *“el corredor turístico poseía los recursos naturales y culturales ideales para dar respuesta a las nuevas tendencias del mercado turístico mundial, que privilegiaban el disfrute de la naturaleza y la diversificación de atractivos, con un cuidado máximo de la calidad del medio ambiente y preservación de la biodiversidad”*. (Poder Legislativo, 1993)

Al momento de su creación de Solidaridad es reconocido como orden de gobierno con autonomía municipal al poseer:(1) poder político legitimado por el voto popular, (2)

campo propia de actuación, y, (3) medios necesarios para ejercer la capacidad de actuación. (Borja, 1998: 281). En ese momento el municipio como ya se mencionó contaba con una extensión de territorial de cuatro mil cuatrocientos diecinueve punto setenta y siete (4,419.67 km²) kilómetros cuadrados (PMD 2008-2011, 2009: 5) y una población de más de diez mil habitantes, de acuerdo al decreto de creación de 1993. (Poder Legislativo, 1993)

Para mayo del 2008, la administración municipal de Solidaridad con una población total ciento cincuenta y siete mil quinientas cuarenta y cuatro (157, 544) habitantes y una oferta de trescientos treinta y ocho (338) establecimientos de hospedaje con un total de treinta y cinco mil cuatrocientos cincuenta y dos (35, 452) cuartos que atendía a mas de tres millones de turistas al año, dio inicio a las gestiones legales y administrativas necesarias para el nacimiento del nuevo Municipio de Tulum, que hasta entonces integraban el territorio internacionalmente reconocido como destino turístico “Riviera Maya”

La segregación del territorio entró en vigor el 19 de mayo del año 2008 al día siguiente de la publicación del decreto 008 por el cual se reforman los artículos 127, 128 fracción VII, 134 fracción I párrafo segundo; y se adicionan la fracción IX del artículo 128 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, creando el Municipio de Tulum, Quintana Roo. (PMD 2008-2011, 2009: 6). Para tales efectos el reestructurado municipio de Solidaridad modifico su colindancia al sur con el ahora municipio de Tulum, conservado el 53% de su territorio original.

La creación de nuevos municipios en el país, no es común ya que de acuerdo a la información presentada por el INEGI (2016) del 2005 al 2010, solo fueron creados dos Municipios uno de los cuales es el Municipio de Tulum¹⁰⁷.

Por tal y con relación a los datos mencionados con antelación, se ha elaborado la siguiente tabla, a fin de representar la trayectoria de Solidaridad incluyendo los acontecimientos políticos de cada periodo.

¹⁰⁷ Véase información recopilada con datos de la página del INEGI. Recuperado en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Municipios.aspx>

Tabla 18.

Territorio de Solidaridad

Año	Acontecimiento	Extensión territorial en km ²	Población total de habitantes
1992	Territorio de Cozumel	4, 893.000	
1993	Creación del Municipio de Solidaridad, 28 de julio de 1993	4, 419.674	10 531
1995		4, 419.67	28,747
2000		4, 419.67	63,752
2005		4, 419.67	135,512
2008	Creación del Municipio de Tulum y separación territorial del Municipio de Solidaridad, el 19 de mayo del 2008.	2,205	157,544
2010		2,205	159 310
2013		2,205	193 085
2015		2,205	209,634

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

Para poder analizar la dinámica para la formulación de la agenda pública se tuvo que determinar el periodo y materia de estudio sobre el cual se centraría la presente investigación. Por lo que, dados los acontecimientos políticos señalados con anterioridad se eligió como periodo de análisis a partir del 2008, año en el que se hace la formal segregación territorial entre los Municipios de Tulum y Solidaridad hasta la el periodo actual 2016.

Por otra parte, dada la importancia de la actividad turística en el desarrollo comunitario de los sitios de receptores así como el impactante y acelerado crecimiento que ha tenido el Municipio como destino turístico a nivel internacional, se ha decidió versar el análisis de la formulación de la agenda en las políticas turísticas del Municipio de Solidaridad durante el periodo previamente señalado.

Sobre su formación política, desde la creación del Municipio de Solidaridad a septiembre del 2016, se han elegido nueve (09) presidentes municipales constitucionales elegidos por el principio de mayoría relativa, todos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), expuestos en el cuadro anterior.

Tabla 19.

Presidentes Municipales Solidaridad

Nombre	Período	Partido político
Marciano Toledo Sánchez	1993 – 1994	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Ramón Severo Novelo Cárdenas	1994 – 1996	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Rafael Ernesto Medina Rivero	1996 – 1999	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Javier Cal López	1999 interino	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Miguel Ramón Martín Azueta	1999 – 2002	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
José Gabriel C. Mendicuti Loría	2002-2005	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Carlos Manuel Joaquín González	2005-2008	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Eduardo Román Quian Alcocer	2008-2011	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Filiberto Martínez Méndez	2011-2013	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Rafael Kantún Avila	2013interino	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
José Mauricio Góngora Escalante	2013-2016	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Rafael Eugenio Castro Castro	2016 interino	Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Fuente: Elaboración propia.

b) Consideraciones Geográficas

Solidaridad conocido como el octavo municipio del Estado de Quintana Roo, por el número que ocupa desde su nacimiento, se encuentra localizado en la porción norte del Estado entre las coordenadas geográficas extremas, al norte 20° 45', al sur 19° 46' de latitud norte; al este 86° 57' y al oeste 88° 05' de longitud oeste. Con una extensión territorial es de 2,205 Km² concentra el cuatro punto treinta y tres (4.33%) por ciento de la superficie total del Estado, con un litoral de 80 kilómetros en la costa del Mar Caribe. (PMD 2013-2016, 2014).

Colinda al Norte con el Municipio de Benito Juárez (Cancún), al Noroeste con el Municipio de Lázaro Cárdenas; al Este con el Mar Caribe y el Municipio de Cozumel; y al Sur con el Municipio de Tulum. (PMD 2011-2013, 2011:7)

Cuenta con tres localidades urbanas Playa del Carmen, Puerto Aventuras y el Poblado de Uxuxubi, de las cuales Playa del Carmen es su cabecera municipal. En la Localidad de Playa del Carmen se encuentra la conexión marítima con el Municipio de Cozumel a través del muelle para embarcaciones de ruta entre ambos territorios. En la Localidad de Puerto Aventuras se encuentra localizada la marina turística que alberga a diferentes

embarcaciones. Con relación a la conectividad terrestre el Municipio de Solidaridad posee como principal soporte de la red de comunicación la carretera Federal número 307 que conecta la zona norte y sur del Estado de Quintana Roo.

La geodinámica se rige por dos factores *“el lento pero progresivo levantamiento de la plataforma continental y por el otro, el desarrollo de la barrera arrecifal que se levanta en la zona de la antecosta”* (PNUMA, 2008: 7). Esta barrera de arrecife es conocida como la segunda más grande del mundo llegando hasta Guatemala, la cual es visitada por numerosos turistas.

La proyección turística de su territorio dadas las hermosas bellezas naturales y atractivos turísticos con los que cuenta el territorio aunado a una agradable temperatura media anual es de 26° C y un magnifico litoral de 80 kilómetros de costa del Mar Caribe, ha tenido desde sus orígenes un tasa de crecimiento superior a la media del país, aun sin haber iniciado como un Centro Integralmente Planeado ha cimentado en su breve trayectoria al sector de servicios dirigido al segmento turístico como su principal fuente económica y de desarrollo. (PMD 2013-2016, 2014)

c) Perspectivas de los sectores económicos

El predominante papel que juega de la actividad turística en el desarrollo económico, no solo es primordial para el Municipio de Solidaridad sino también lo es para el Estado de Quintana Roo, de la cuales a lo largo de este apartado que enfatizaremos una descripción de los sectores productivos de acuerdo a la clasificación que ocupan por sector o en otros casos se ilustrara el porcentaje de la población económicamente activa presente en el territorio del municipio de Solidaridad.

Tabla 20.
Sectores productivos

Primario	Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca
Secundario	Minería, Manufacturas, Electricidad Gas y Agua Construcción
Terciario	Comercio, Restaurantes, Hoteles Transportes y Comunicaciones Servicios Fin, Seguros y relacionados Servicios Comunales, Sociales y Personal

Fuente: Elaboración propia con datos del PMD 2008-2011

Para el año 1990, recordemos que Cozumel contaba con una población de cuarenta y cuatro mil novecientos tres (44,903) y Playa del Carmen con una población de tres mil noventa y ocho (3,098) habitantes, distribuidos por PEA de acuerdo a la siguiente tabla.

Tabla 21.
Perspectiva económica de Solidaridad 1990

Municipio	P_E_ACT ¹⁰⁸	P_E_INAC ¹⁰⁹	POB_OCUP ¹¹⁰	SEC_PRIM ¹¹¹	SEC_SEC ¹¹²	SEC_TER ¹¹³
Cozumel	16777	12832	16614	1472	2564	11545
Playa del Carmen	1209	822	1194	78	354	646

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (1990)

¹⁰⁸ Personas de 12 años y más que en la semana de referencia se encontraban ocupadas o desocupadas. **Incluye** personas ocupadas y personas que buscaron trabajo en la semana de referencia.

¹⁰⁹ Personas de 12 años y más que en la semana de referencia no realizaron ninguna actividad económica, ni buscaron trabajo. La población económicamente inactiva **se clasifica en:** estudiantes; personas dedicadas a los quehaceres de su hogar; jubilados o pensionados; incapacitados permanentemente para trabajar y otro tipo de inactivos.

¹¹⁰ Personas de 12 años y más que realizaron cualquier actividad económica en la semana de referencia, a cambio de un sueldo, salario, jornal u otro tipo de pago en dinero o especie. **Incluye** además, a las personas que tenían trabajo pero no trabajaron en la semana de referencia por alguna causa temporal (vacaciones, licencia, enfermedad, mal tiempo, huelga o estaban en espera de iniciar o continuar con las labores agrícolas). **Incluye** también a las personas que ayudaron en el predio, fábrica, tienda o taller de algún familiar sin recibir sueldo o salario de ninguna especie; y a los aprendices o ayudantes que trabajaron sin remuneración.

¹¹¹ Personas de 12 años y más que realizaron alguna actividad primaria (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca) en la semana de referencia, a cambio de un sueldo, salario, jornal u otro tipo de pago en dinero o especie. **Incluye** además, a las personas que tenían trabajo pero no trabajaron en la semana de referencia por alguna causa temporal (vacaciones, licencia, enfermedad, mal tiempo, huelga o estaban en espera de iniciar o continuar con las labores agrícolas). **Incluye también** a las personas que ayudaron en el predio, fábrica, tienda o taller de algún familiar sin recibir sueldo o salario de ninguna especie; y a los aprendices o ayudantes que trabajaron sin remuneración.

¹¹² Personas de 12 años y más que realizaron alguna actividad secundaria (construcción, industria extractiva, de transformación y electricidad) en la semana de referencia, a cambio de un sueldo, salario, jornal u otro tipo de pago en dinero o especie. **Incluye** además, a las personas que tenían trabajo pero no trabajaron en la semana de referencia por alguna causa temporal (vacaciones, licencia, enfermedad, mal tiempo, huelga o estaban en espera de iniciar o continuar con las labores agrícolas). **Incluye también** a las personas que ayudaron en el predio, fábrica, tienda o taller de algún familiar sin recibir sueldo o salario de ninguna especie; y a los aprendices o ayudantes que trabajaron sin remuneración.

¹¹³ Personas de 12 años y más que realizaron alguna actividad terciaria (comercio, comunicaciones, transportes, servicios y administración pública y Defensa) en la semana de referencia, a cambio de un sueldo, salario, jornal u otro tipo de pago en dinero o especie. **Incluye** además, a las personas que tenían trabajo pero no trabajaron en la semana de referencia por alguna causa temporal (vacaciones, licencia, enfermedad, mal tiempo, huelga o estaban en espera de iniciar o continuar con las labores agrícolas). **Incluye también** a las personas que ayudaron en el predio, fábrica, tienda o taller de algún familiar sin recibir sueldo o salario de ninguna especie; y a los aprendices o ayudantes que trabajaron sin remuneración.

En el siguiente Censo Población oficial, Solidaridad ya fue considerado como municipio dentro de las estadísticas, de las cuales para el año 2000 reflejan un aumento de habitantes así como en el número de población económicamente activa, ambos manteniendo un crecimiento exponencial que tuvo como base el sector terciario tal y como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 22.
Perspectiva económica de Solidaridad 2000

AÑO	PECOACTIV 114	PECOINACT 115	POCUPADA 116	POCUSECP 117	POCUSECS 118	POCUSECT 119
2000	28946	15139	28604	1561	5441	28946

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2000)

Por otra parte y atendiendo a los sectores señalados, para el año 2007 Solidaridad contaba con un amplio margen de la Población económicamente activa (PEA) ocupada en el sector terciario de servicios en específico turísticos., expuestos a continuación.

Tabla 23.
Sectores Productivos de Solidaridad 2007

2007	Sector	Absolutos	Porcentaje
	Primario	1,561	5
	Secundario	5,441	19
	Terciario	20,931	73
	No especificado	671	3
	Total	28,604	100

Fuente: Elaboración propia con datos del PMD 2008-2011 (2009)

Para el año 2009 la publicación del censo económico realizada por el INEGI (2010) reflejó que el sector de servicios concentro el mayor porcentaje de personal ocupado en el Estado con un cincuenta y ocho punto uno (58.1%) por ciento, del cual, el mayor porcentaje de trabajadores se dedicaban al alojamiento y preparación de alimentos con un sesenta y seis punto ocho (66.8%) por ciento del porcentaje final de servicios antes

¹¹⁴ Población de 12 años y más que trabajó o buscó trabajo en la semana de referencia.

¹¹⁵ Población de 12 años y más que no trabajó ni busca trabajo en la semana de referencia.

¹¹⁶ Población de 12 años y más que trabajó en la semana de referencia. Incluye la población que tenía trabajo, pero no trabajó en la semana de referencia.

¹¹⁷ Población ocupada que trabajó en la agricultura, ganadería, silvicultura, caza o pesca.

¹¹⁸ Población ocupada que trabajó en la minería, generación y suministro de electricidad y agua, construcción o industria manufacturera.

¹¹⁹ Población ocupada que trabajó en el comercio, en el transporte, los servicios financieros, ofreciendo servicios profesionales, en el gobierno u otros servicios.

señalado, además de concentrar el noventa y seis punto cuatro (96.4%) por ciento del monto total de ochenta y dos punto uno (82.1%) por ciento, que posee el rubro de este sector por los activos fijos (edificios, locales, equipo de transporte, terrenos, mobiliario, etcétera)

Con relación a estas cifras Quintana Roo en el año 2009 la población total represento el cincuenta y ocho punto uno (58.1%) por ciento de la PEA, a lo que Solidaridad concentró el treinta y ocho punto uno (38.1%) por ciento de dicha población ocupada estatal. Los setenta y tres mil treinta (73,030) trabajadores representaron el noventa y seis punto uno (96.1%) por ciento los terciarios, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 24.

Sectores productivos de Solidaridad 2009

2009	Sector	Absolutos	Porcentaje
	Primario	126	0.17
	Secundario	2999	4.11
	Terciario	69905	96.1
	No especificado	0	0
	Total	73030	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del PMD 2011-2013 (2012)

La perspectiva de la actividad de prestación de los servicios fue fundamental para el motor de la economía del Municipio desde el inicio de su creación. Para el año 2010 la economía de Solidaridad era basada en el sector terciario. (INEGI, 2010).

Tabla 25.

Perspectiva económica de Solidaridad 2010

PE ¹²⁰ A	PEA_M	PEA_F	PE_IN	PE_IN	PE_IN	POCUP	POCUP	POCU	PDES
	121	122	AC ¹²³	AC_M	AC_F	ADA ¹²⁶	ADA_M	PADA	POCUP
				124	125		127	_F ¹²⁸	ADA ¹²⁹
81832	53823	28009	34559	7901	26658	78889	51658	27231	2943

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2010)

¹²⁰ Personas de 12 años y más que trabajaron; tenían trabajo pero no trabajaron o; buscaron trabajo en la semana de referencia.

¹²¹ Hombres de 12 años y más que trabajaron; tenían trabajo pero no trabajaron o; buscaron trabajo en la semana de referencia.

¹²² Mujeres de 12 años y más que trabajaron; tenían trabajo pero no trabajaron o; buscaron trabajo en la semana de referencia.

¹²³ Personas de 12 años y más pensionadas o jubiladas, estudiantes, dedicadas a los quehaceres del hogar, que tienen alguna limitación física o mental permanente que le impide trabajar.

¹²⁴ Hombres de 12 años y más pensionados o jubilados, estudiantes, dedicados a los quehaceres del hogar, que tienen alguna limitación física o mental permanente que le impide trabajar.

¹²⁵ Mujeres de 12 años y más pensionadas o jubiladas, estudiantes, dedicadas a los quehaceres del hogar, que tienen alguna limitación física o mental permanente que le impide trabajar.

¹²⁶ Personas de 12 a 130 años de edad que trabajaron o que no trabajaron pero sí tenían trabajo en la semana de referencia.

¹²⁷ Hombres de 12 a 130 años de edad que trabajaron o que no trabajaron pero sí tenían trabajo en la semana de referencia.

¹²⁸ Mujeres de 12 a 130 años de edad que trabajaron o que no trabajaron pero sí tenían trabajo en la semana de referencia.

¹²⁹ Personas de 12 a 130 años de edad que no tenían trabajo, pero buscaron trabajo en la semana de referencia.

Por lo anterior, para el 2010 la Población Económicamente Activa (PEA) del municipio de Solidaridad significó que ochenta y un mil ochocientas treinta y dos (81,832) personas, que representaron el cincuenta y ocho (58%) por ciento, de su población, continuando el sector de servicios como aquel que representa el mayor número de trabajadores en el Municipio, divididos de acuerdo a la siguiente tabla.

Tabla 26.
Sectores productivos de Solidaridad 2010

Sector	Absolutos	Porcentaje
Primario	1,274	2
Secundario	11,658	14
Terciario	6,508	82
No especificado	1,274	2
Total	81,832	100

Fuente: Elaboración propia con datos del PMD 2013-2016 (2014)

d) Influencia del sector turístico (Riviera Maya)

El destino turístico Riviera Maya, con la creación del municipio de Tulum, a partir del año 2008 se conformó por los municipios de Solidaridad y de Tulum contando con trescientos cincuenta (350) centros de hospedaje con un total de treinta y seis mil ochocientas cuarenta y seis (36,846) habitaciones.

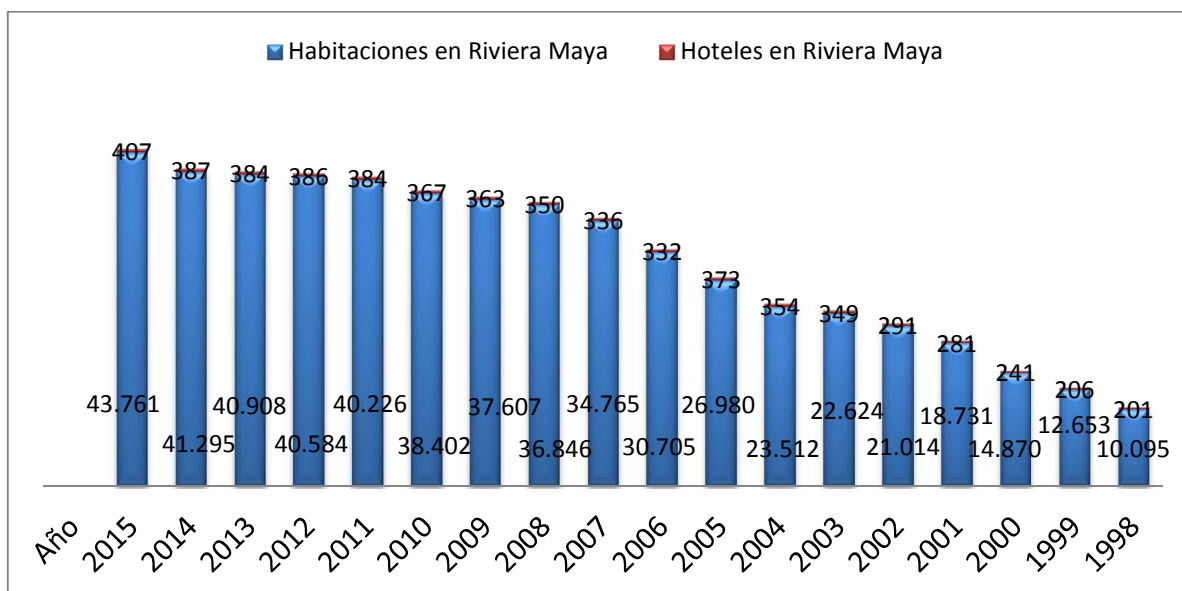
Para el año 2010, Riviera Maya ya contaba con treinta y ocho mil cuatrocientas dos (38,402) habitaciones en trescientos sesenta y siete (367) establecimientos de alojamiento. Los años siguientes el incremento fue un poco más gradual, especializando los segmentos de hospedaje y reduciendo el número de habitaciones.

Para el año 2012 se contaban con cuarenta mil quinientos ochenta y cuatro (40,584) cuartos de hotel; para el año 2013 con cuarenta y mil novecientos ocho (40,908) habitaciones y para el cierre del 2014 se contó en la Riviera Maya con cuarenta y un mil doscientas noventa y cinco (41,295) habitaciones y para diciembre del 2015 ya contaba con cuarenta y tres mil setecientos sesenta y un (43,761) habitaciones. (SEDETUR; 2016)

El crecimiento de la infraestructura hotelera se ha ilustrado en el siguiente Grafico de acuerdo a los datos recopilados por los indicadores turísticos de la Secretaria de Turismo

del Estado, en el que se refleja el histórico del crecimiento del destino turístico conocido como Riviera Maya sobre el segmento de hospedaje y una importante fuente de empleo directa e indirecta para el destino.

Grafico 7. *Infraestructura hotelera de Riviera Maya*



Fuente: Elaboración propia con datos de indicadores turísticos de SEDETUR (2016).

El aumento de cuartos de hoteles es correlativo al aumento de la demanda de los turistas que visitan la Riviera Maya. El éxito que ha tenido a nivel internacional y la preferencia de los visitantes de un destino de sol y playa es impresionante para el 2008 Riviera Maya recibió a tres millones doscientos quince mil ochocientos sesenta y dos (3'215,862) de turistas.

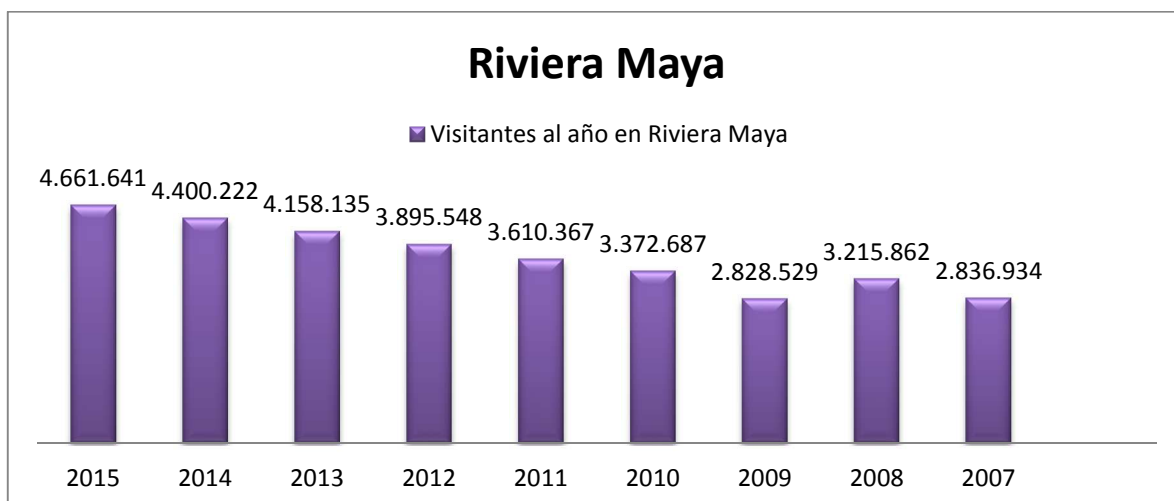
Sin embargo, el flujo de número de visitantes, se puede ver afectado por la vulnerabilidad de factores externos de los destinos turísticos que generan momentos de crisis. Esta vulnerabilidad se presentó en el año del 2009 debido a la contingencia sanitaria del Virus de Influenza, con una reducción en el número de visitantes de dos millones ochocientos veinte ocho mil quinientos veintinueve (2'828,529) turistas en Riviera Maya en comparación a los turistas que visitaron el destino antes citados durante el año 2008.

Por otra parte, una vez controlada la contingencia, para el año 2010, el crecimiento en el número de visitantes mantuvo el crecimiento histórico, aumentando el número recibido

de turistas cerrando el año con tres millones trescientos setenta y dos mil seiscientos ochenta y siete (3'372,687) visitantes, como se describe en el siguiente Grafico.

Grafico 8.

Visitantes al año de Riviera Maya



Fuente: Elaboración propia con datos de indicadores turísticos de SEDETUR (2016)

De recibir en el año 2011 a tres millones ochocientos noventa y cinco mil quinientos cuarenta y ocho (3'895,548) turistas el destino de Riviera Maya para el año 2014 se recibieron más turistas, que en el destino vecino de Cancún con un cierre final cuatro millones cuatrocientos cuarenta mil doscientos veinte y dos (4'440, 222) turistas. Ya para el año 2015 la cifra de turistas recibidos fue de cuatro millones seiscientos sesenta y seis mil seiscientos cuarenta y un (4'661, 641) turistas, que como hemos comentado la mayoría se encuentran hospedados en el municipio de Solidaridad.

e) Solidaridad como destino turístico.

Desde su inicio como Municipio, Solidaridad está integrado de dos zonas urbanas con proyección turística Playa del Carmen y Puerto Aventuras, y aun cuando es parte de Riviera Maya, ha generado la marca propia Playa del Carmen, El Corazón de la Riviera Maya que a la par de Riviera Maya, ofrece una experiencia inolvidable a los turistas que lo visitan.

La dinámica de la actividad y crecimiento de la actividad turística del Municipio de Solidaridad, responde a factores endógenos e exógenos de un mundo globalizado, en el que el papel del estado moderador y ordenador de la actividad debería orientar las

relaciones de los procesos de atracción de las personas que no residen en un territorio que genera el turismo así como los efectos correlativos de la actividad.

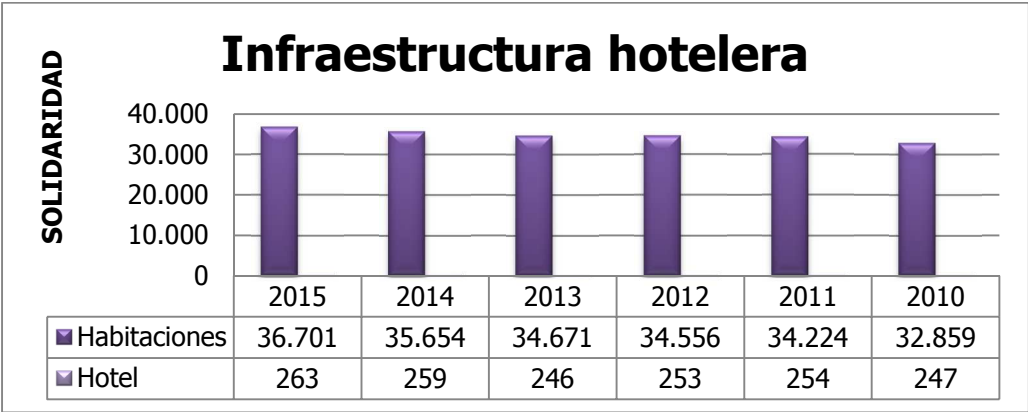
Solidaridad como polo vacacional ofrece un clima excepcional, aunado de bellezas naturales y culturales ancestrales, que logran atraer la atención de miles de visitantes. Localizado en un paradisíaco lugar de un mar azul y arenas claras, en lo que se ofrecen servicios de gran calidad y competitivos a nivel mundial con un trato al turista de servicio cálido y agradable que caracterizan al destino.

La actividad turística, el aumento de la población y por ende la creación de negocios, han convertido al sector de servicios el principal motor económico del territorio municipal y conectado directamente su proyección con su desarrollo comunitario.

Para explicar este crecimiento exponencial, tomaremos como referencia el indicador de los servicios de hospedaje, toda vez que la proyección del municipio se realiza en referencia al número de habitaciones que existen en el Municipio y aquellas que tienen consideradas a crearse en los próximos años. Además esta información vincula el crecimiento de los servicios del territorio, el aumento de la población y su ocupación económica, al ser un importante generador de empleos directos e indirectos en el territorio, que mostramos en el siguiente gráfico.

Grafico 9.

Infraestructura hotelera de Solidaridad



Fuente: Elaboración propia con datos de SEDETUR (2016)

Como referencia al grafico anterior, para el año 2010 Solidaridad, contaba con treinta y dos mil ochocientos cincuenta y nueve (32,859) habitaciones cerrando el año 2014 con treinta y cuatro mil setecientos sesenta y siete (34,767) habitaciones en doscientas

cuarenta y nueve (249) centros de hospedaje y para el 2015 cerró con treinta y seis mil setecientos un (36,701) habitaciones distribuidas en doscientos sesenta y tres (263) centros de hospedaje.

Por otra parte, el programa municipal de desarrollo urbano de solidaridad 2010-2050, contempla tres proyecciones de crecimiento de la población con base a la asociación de *“cuartos disponibles en la infraestructura turística y el impacto demográfico potencial generado por los empleos correspondientes”* que describimos a continuación:

“1.-En un escenario conservador, con base en las estimaciones de CONAPO, la población municipal alcanzaría 505,909 habitantes en 2025 y 821,137 en 2050; lo que supera con mucho la tasa de crecimiento del resto del país.

2.- Un escenario de crecimiento poblacional alto ofrece, en cambio, un cálculo de 712,152 habitantes en 2025 y 1, 257,082 en 2050

Ambos cálculos parten del supuesto de que el Municipio pasaría de una razón promedio de 4.4 habitantes por cuarto de hotel en el Municipio en 2008 a 12 en 2025 y 17 en 2050.” (PMD 2013-2016, 2014: 22-23)

Lo anterior, sin dejar de mencionar que para este periodo en Benito Juárez (Cancún) se observa actualmente una razón de 20 habitantes por cuarto de hotel. Lo que nos hace confirmar que el aumento de la industria continuara generando el crecimiento de los territorios, de los cuales los gobierno tendrán que considerar no solo los beneficios económicos que la industria turística genera, sino también la dotación de servicios públicos con una calidad suficiente para la atención de su creciente población así como la de sus millones de visitantes.

Por su parte Solidaridad concentran casi toda su población en las áreas urbanas en un noventa y siete punto nueve (97.9%) por ciento, con una densidad de setenta y seis (76) habitantes por kilometro cuadrado. (PED 2011-2016, 2015: 13) La importancia y presencia de la actividad en el territorio y su gran aportación a los ingresos que recibe el municipio por este rubro, es notoriamente valorado por los decisores públicos de cada mandato de gobierno.

1. FORMULACIÓN DE LA AGENDA PÚBLICA EN TURISMO DEL MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD

El estudio de las políticas públicas sectoriales, a nuestra consideración merece de ciertos elementos que mejoran el entendimiento de un área de estudio, los cuales coincidentemente buscamos en el caso elegido y objeto de investigación.

La importancia del proceso de formulación de la agenda política ha sido descrito por varios autores. En seguimiento para Elder & Cobb la prioridad se debe por: (1) la capacidad limitada de atención del gobierno (hay asuntos que tiempo para atenderlos) y (2) los problemas no son resultado de las definiciones que los construyen (no son datos a priori) (Elder y Cobb, 1984 en Aguilar, 1993: 77)

Por lo anterior, se seleccionó de las políticas públicas estudiar la agenda política, y para la delimitación de un área sobre la cual se trabajaría se seleccionó el área de turismo, en primer lugar por la naturaleza dinámica de la actividad, por la transversalidad y correlación con diferentes materias así como por el posible cambio que pudiera producir el propio desarrollo de la actividad en cierto territorio.

Respecto al caso de estudio fue seleccionado el municipio de Solidaridad, Quintana Roo, México. Destino turístico de reciente creación, conocido internacionalmente como Riviera Maya, que tiene como características una de las tasas de crecimiento más altas en el país respecto de su población, en servicios e infraestructura turística, así como en incremento del número de visitantes.

Ahora bien, dada la breve duración de no más de tres años cada mandato de gobierno, se decidió ampliar el periodo de observación. En primer término se busco que la investigación tuviera como inicio un periodo, que a nuestra consideración tuviera cierta trascendencia para el turismo en el municipio de Solidaridad. Siendo seleccionado del 2008–2011, periodo en el que se realiza la separación de una porción territorial de Solidaridad, para la creación del municipio de Tulum además de haberse creado la Dirección General de Turismo. Hechos que de inicio consideramos de gran aporte para iniciar el análisis de la política turística local de uno de los destinos turísticos más importantes a nivel mundial. Y se decidió continuarlo hasta el periodo coincidente con el término del mandato y la parte final del desarrollo de la presente investigación es decir 2016. Por lo que, el periodo de investigación fue elegido del 2008 al 2016.

La formulación de la agenda política de Solidaridad fue desarrollada en un sistema político, sobre una compleja materia turística. Llegándose su dinámica a presentarse, como un complejo proceso desordenado o informal, sin que esto signifique que su resultado suceda al azar. (Elder & Cobb, 1984 en Aguilar, 1992: 82).

Estas cuestiones, tanto la arena de la política que se eligió para análisis, como el caso de estudio y su periodo de observación, fueron elegidos en el entendimiento de que su unión facilitarían contestar la interrogante planteada como objeto de investigación. ¿La conformación de la agenda pública determina los instrumentos de las políticas públicas que se aprueban?

La formulación de la agenda a nuestro criterio, si lo definiéramos con una frase sería “nada está escrito” La selección de unos temas sobre otros, no se da siempre de manera lineal y sistemática. Por el contrario se desarrolla en un complejo sistema que pudiera semejar la teorías del caos, pero que dentro se configuran ciertos criterios y elementos que hacen posibles que suceda la elección del tema. Algunas veces racional y otras no tanto. Por ejemplo, el gobierno en ocasiones por cuestiones de seguridad, eficiencia, etc., decide hacerse cargo de la responsabilidad de ciertas ramas y servicios, aun cuando en ocasiones, las soluciones cuentan con poca información y un reducido conocimiento, que generalmente se acompaña de falta de contexto. (Aguilar, 1992: 55).

A. Consideraciones de la investigación

Del contexto político y social de la arena turística en Solidaridad, tomando como base el contenido de las tres “corrientes”, expuestas en el modelo propuesto por Kingdon, con la intención de analizar la dinámica de la agenda política en turismo así como los posibles cambios que pudieron haber generado o no un cambio en la agenda.

Para poder responder la interrogante que surge en el Capítulo I, sobre la formulación de la agenda en específico ¿Cómo se conforma la agenda política? ¿Cuáles temas de la agenda suben por propia prominencia y cuales entraron como resultado del acoplamiento de las “corrientes”- veáse el modelo de las corrientes-.

En este apartado hemos seleccionado analizar la conformación de la “*agenda política turística del municipio de Solidaridad, Quintana Roo, México*”, siguiendo el modelo de las corrientes. Es decir, estudiaremos la dinámica de la agenda política, a través del análisis de 38 entrevistas realizadas en el año 2015 y 2016 a actores gubernamentales y

no gubernamentales que participaron en las comunidades políticas turísticas de Solidaridad durante el periodo 2008-2016, formuladas de acuerdo al cuestionario usado por Kingdon. (Kingdon, 1984)

Para identificar la prominencia de un tema, con el contenido de las entrevistas los participantes en el periodo 2008-2016, se les pregunto cuales consideraban las principales necesidades en turismo, entre otras cuestiones. Dicha prominencia en los temas de agenda, se definió en cuanto al número de menciones realizadas por los participantes de las entrevistas. Seguidamente fueron divididas en categorías de problemas y descritas en lo particular. Este listado de problemas fue dividido por la naturaleza del problema en tres categorías, con lo que se pudo determinar cuáles fueron los temas, que con relación a las entrevistas conformaron la agenda política de turismo en Solidaridad del 2008 al 2016.

Para responder si la formulación de la agenda influyo en la determinación de los instrumentos de las políticas públicas aprobados en el periodo de investigación. Primero se compararon los resultados obtenidos del listado de los problemas de la agenda política de turismo con las acciones y/o decisiones contenidas en los instrumentos de políticas públicas, con la intención de comprobar su correspondencia. Finalmente, se analizaron dichos instrumentos en comparación con el proceso de formulación de los problemas públicos arrojados por las entrevistas a la entrevistas.

a) Una aproximación al Estudio de Campo.

Siguiendo con el desarrollo de la investigación de manera amplia recordaremos que la agenda política es el listado de temas que el gobierno decide atender. Y los problemas de la política serán “*construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad.*” (Aguilar, 1992: 31)

Los problemas públicos se crean con un acontecimiento o evento en que se unan las valoraciones, ideas, perspectivas y supuesto cognoscitivos de los ciudadanos con los que se relacionan. Poseen una naturaleza subjetiva y relativa de esas perspectivas. (Aguilar, 1992:57).

Ahora bien para pretender responder ¿cómo se eligen unos temas sobre otros? nos apoyaremos del modelo de las corrientes para analizar la dinámica de formulación de la

agenda. Para lo cual, fueron realizadas treinta y ocho (38) entrevistas tomando como referencia el apéndice de Kingdon, siendo el contenido de las mismas la siguiente tabla.

Tabla 27.

Preguntas de la Entrevista realizada a los actores de Solidaridad

1	Durante su periodo ¿Cuáles considera que fueron las tres necesidades más importantes del sector turístico en el Municipio de Solidaridad? (Siendo la más importante el número uno)
2	En su opinión, ¿Cree que el gobierno municipal durante su periodo, consideró dichas necesidades como prioridad? y ¿por qué?
3	Durante su periodo ¿Conoció alguna acción/programa que haya realizado el gobierno municipal para atender dichas necesidades?
4	Mencione los participantes/actores (gubernamental o no gubernamental) que durante su periodo tuvieron una mayor influencia en la formulación de la política turística del Municipio. (Siendo el más importante el número uno)
5	¿Considera que la organización/institución a la que pertenece/perteneció, participó o tuvo influencia en la formulación de la política turística de Solidaridad? y ¿por qué?
6	¿Considera que el cargo que representa/representó, participó o tuvo influencia en la formulación de la política turística de Solidaridad?
7	Según su opinión, ¿Cual es el principal obstáculo al que se enfrenta la administración pública municipal en la formulación de la Política turística?
8	Enumere tres necesidades o problemas turísticos, que usted considera serán importantes para el gobierno municipal de Solidaridad en los próximos 5 años. (Siendo el más importante el número uno)
9	¿Cree debería de realizar esta entrevista a algún participante/actor en específico?
10	¿Quisiera compartir algún dato o información que usted considere útil para mi investigación.

Participaron como se había mencionado 38 actores por medio de entrevistas, las cuales fueron realizadas por la investigadora del presente trabajo de manera personal, con una duración aproximada de 60 minutos. Los participantes nos comentaban los principales problemas turísticos a los que llamamos necesidades.

La intención de llamarlos necesidades, fue considerando lo ya expuesto, toda vez que en la materia de turismo, los problemas a diferencias de otras políticas como las sociales, suelen presentarse como oportunidades y no necesariamente como problemas o que su reconocimiento dependa de una crisis. De igual manera, en la entrevista además de los principales problemas se les preguntado si habían conocido algún programa o acción y si habían tenido prioridad. De igual manera, al momento de las reuniones se tenía una lista de temas de interés, recopilada de información pública y/o oficial relacionada con el turismo.

b) Actores en turismo del Municipio de Solidaridad.

En relación con la clasificación de actores gubernamentales y no gubernamentales antes expuesta, se realizó el análisis de los actores en turismo en el municipio de Solidaridad, para el periodo de investigación 2008-2016. Los actores gubernamentales y no gubernamentales se encuentran organizados en diversas comunidades políticas.

Para Aguilar (1992: 44) es el elemento causal con mayor impacto en la formulación de la agenda política: *“la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno.”*

La participación de los actores en la formulación de la agenda política está comprometida a elección de los decisores públicos. Sin embargo al desarrollarse en un contexto político donde interactúan y compiten diversos actores por sus preferencias, no puede hablarse de que el control de la agenda, pudiera estar depositado en una sola persona o una sola organización. (Elder & Cobb, 1984 en Aguilar, 1992: 83). Siendo importante la participación y movilización de los actores para la selección de sus preferencias.

Sobre la clasificación hemos incluido como actores en turismo a los inversionistas, dada la presencia que tienen en los grupos no visibles (Kingdon, 1984) de la formulación de la agenda.

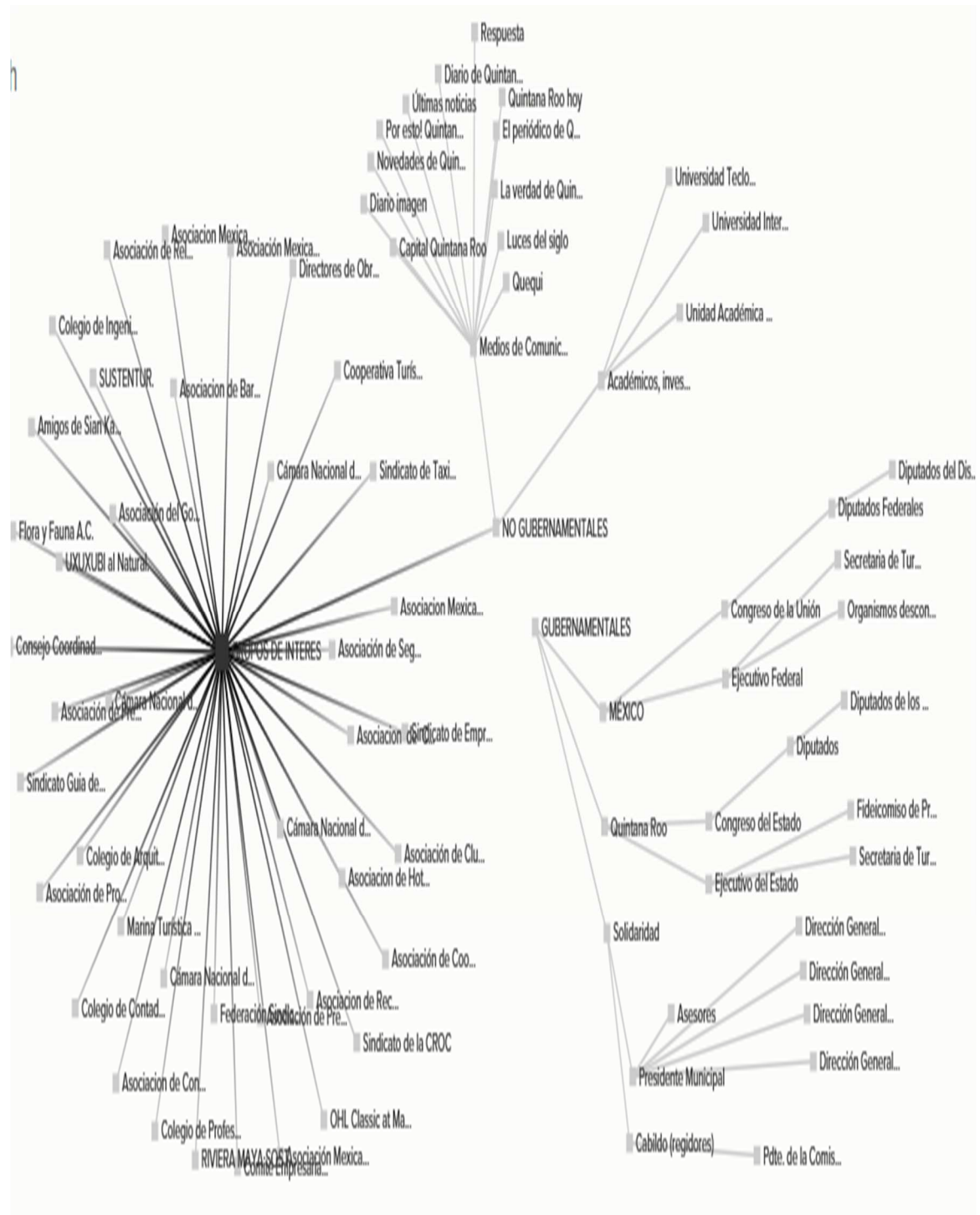
“Los tres órdenes de gobierno se sientan con inversionistas, generalmente y muchas veces ni siquiera son los directores generales, son los propios propietarios de estas inversiones, en ese nivel” (Entrevista No. 13)

“Los inversionistas y las facilidades que otorgo el gobierno del Estado y el gobierno federal fueron muy buenas. Entonces Riviera Maya, tuvo una creciente y galopante inversión turística.” (Entrevista No. 17)

Dentro en investigación nos dimos a la tarea de representar los actores gubernamentales y no gubernamentales del sector turístico dentro del municipio de Solidaridad. La siguiente ejemplificación a modo de fotografía contiene la significación de la amplia y estructurada organización de los grupos de actores y la vinculación, entre estos.

Al unir en una fotografía en un mapa los grupos visibles dentro y fuera del gobierno incluyendo los actores que los conforman, nos resultó lo ilustrado en el siguiente gráfico, al que hemos llamado mapa de actores de turismo en Solidaridad.

Grafico 10. *Mapa de actores de turismo en Solidaridad.*



Fuente elaboración propia con datos públicos y/o oficiales.

Las comunidades políticas de la actividad turística se han visto fortalecidas en cuanto a su nivel de organización y asociación, en especial los grupos de interés. Los medios de comunicación aun cuando no fueron relevantemente mencionados, se encuentran presentes en medios masivos y digitales, nacionales, estatales y locales. Al igual que la

presencia de consultores y académicos que son poco visibles con poca presencia de actores en el mapa.

Por otra parte en la anterior imagen que exponemos la concurrencia de las autoridades en materia de turismo y la alineación de las autoridades federales, estatales y municipales incidentes en el territorio de Solidaridad.

Recordemos que la mayoría de los actores municipales relacionados con el sector de turismo del municipio de Solidaridad, fueron invitados a participar en las entrevistas de la presente investigación, los cuales en su mayoría contribuyeron una experiencia invaluable a la presente investigación.

Cabe señalar, que a pesar de no tener más de 25 años de creado el municipio, Solidaridad respecto a los actores en turismo, presentó en las entrevistas un alto grado de estructura y un importante nivel de comunicación e interacción respecto a los miembros de los diversos grupos dentro y fuera del gobierno.

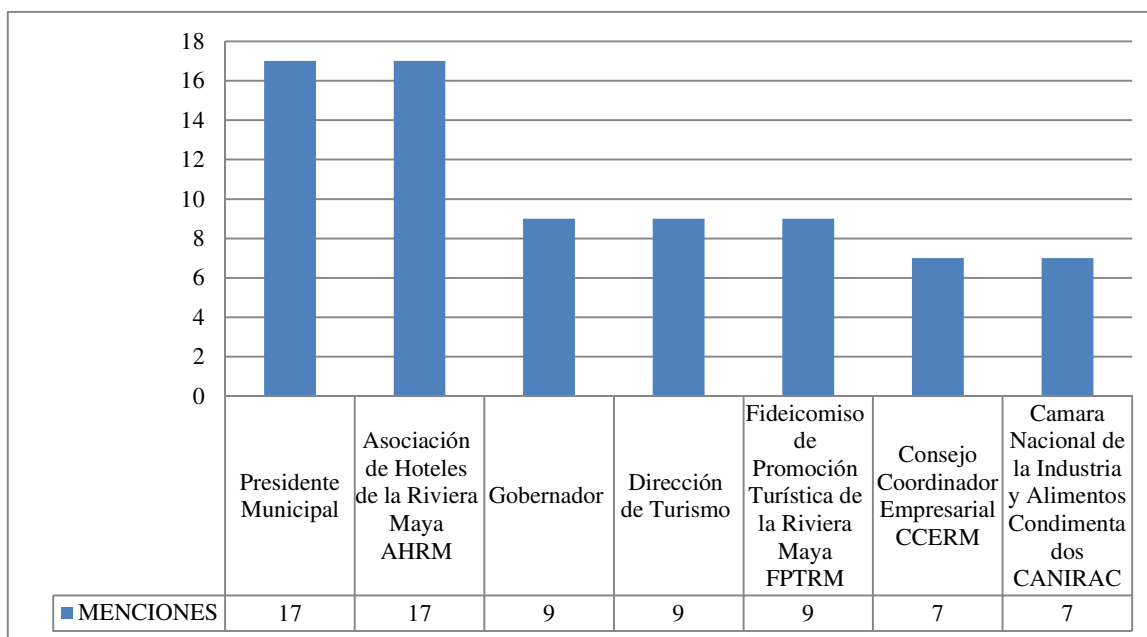
“Trabajamos muy en conjunto con Turismo y estábamos todo el tiempo, él venía me preguntaba y yo contestaba. Ósea cómo quieres hacer, que vamos hacer, yo tengo este proyecto y puedo hacer esto” (Entrevista No. 11)

“No fue algo que a nosotros se nos haya ocurrido, que debe ser de esa manera, ósea nos dimos cuenta con la gente que estaba realmente en las áreas de turismo trabajando. Oye sabes que, falta esto, yo creo que, de esa manera fuimos escuchado y el presidente dijo mira los hoteleros requieren esto, los restauranteros estoy de esta manera se fue dando se fue avanzando.” (Entrevista No. 18)

Con relación a percepción de influencia los actores gubernamentales, las entrevistas arrojaron la percepción que tuvieron los entrevistados respecto de los actores (gubernamentales y no gubernamentales) con mayor influencia en el proceso, que se muestra en el siguiente gráfico.

Grafico 11.-

Percepción de los Actores en turismo con mayor influencia en el proceso



Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas.

a) De los Actores no gubernamentales de turismo en Solidaridad.

En los actores no gubernamentales se ubican, lo grupos de interés (con una mayor representación en turismo que los otros grupos), seguidos de los académicos, investigadores y consultores, medios de comunicación, Participantes relacionados con elecciones, y Opinión Pública. (Kingdon, 1984)

Los grupos de interés (negocios e industria, profesionales, grupos de interés públicos, oficiales de gobierno como lobbies) están conformadas por comunidades políticas que presentaron un alto nivel de estructura y organización segmentada por actividad turística.

“A Raíz del crecimiento de la intervención estatal, los gobiernos estuvieron más expuestos a la presión de los grupos de interés y tuvieron que ser más solventes técnicamente en la solución de los problemas de asistencia pública y bienestar social”. (Aguilar, 1992: 46)

La estabilidad de estas comunidades reflejaron en el periodo de observación su poca fragmentación y alto nivel de comunicación y conocimiento entre los miembros de las comunidades políticas. Además de ser altamente consideradas por las comunidades políticas de los actores gubernamentales y no gubernamentales. Cuestión que podemos

comprobar al aparecer en listado, obtenido de las entrevistas donde se muestra la percepción de actores con mayor influencia.

Los grupos de investigadores, consultores y académicos conformados en comunidades políticas, se encuentran organizados por un número relativamente reducido de comunidades y de miembros que la integran. En su mayoría, se encuentran representados en las instituciones públicas o con participación estatal del nivel superior.

A estas comunidades políticas se ha sido encargado proyectos específicos relacionados con el turismo o proyectos de investigación. Existen otros grupos de consultores no visibles, a quienes cada gobierno de manera independiente contratan para la emitir asesorías y diagnósticos del sector.

“Incluso nos, de alguna manera nos contrato el municipio para hacer el trabajo, el financió el proyecto. Si la verdad, es que nunca habíamos recibido a un gobierno municipal, fue la primera y la última vez.” (Entrevista No. 23)

“En el año 2008, que yo estuve fuera como Instituto de Investigación, hicimos un trabajo para el Fideicomiso identificando cuales eran las razones principales por lo que se escogía la Riviera Maya como destino. Y es algo que se sabía pero se pudo comprobar mediante las entrevistas y demás. Que estos intereses varían de persona a persona. Pero se identifican de manera bastante fácil por el país del que provienen.” (Entrevista No. 24)

“Capacitación de los elementos de seguridad pública, que sí se dio en presente administración. Si, hasta firmamos el convenio, esta por abrirse la carrera de seguridad pública.” (Entrevista No. 4)

Los medios de comunicación tiene un papel importante en la difusión, sin embargo en esta investigación, fue casi nula su mención con relación al proceso de formulación de la agenda de turismo en Solidaridad.

Los participantes relacionados con elecciones (activistas, actores en la política y plataforma política) poco mencionados, en su mayoría los participantes de las entrevistas eran militantes del mismo partido político.

La opinión pública en el periodo de investigación conto con una participación poco activa y casi nula. Los cuales no fueron mencionados en el contenido de las entrevistas.

b') Actores gubernamentales.

Los actores gubernamentales en la clasificación analizada fueron divididos en: Administración Pública y Congreso. (Kingdon, 1984) En el caso del municipio de Solidaridad la Administración Pública y el Congreso, está unido por el órgano colegiado (Congreso) integrado por el propio Presidente Municipal, síndico y regidores conformados en un Ayuntamiento.

Por lo anterior, el grupo de actores gubernamentales de Solidaridad está: compuesto: por él presidente, los regidores y sus miembros, el Staff del Presidente, los nombramientos o cargos políticos, los funcionarios o servidores públicos.

El grupo de actores gubernamentales se encontró definido y estructurado, conformado por relativamente pocos miembros. Mantuvo una estabilidad en sus comunidades políticas quien presentaron compartían valores, ideas, ideologías similares. Cuestión que fue reflejada en el contenido de las entrevistas.

Cabe señalar que en los tres periodos de gobierno y en los dos periodos estatales, los candidatos a puestos de elección popular que fueron elegidos por el principio de mayoría indistintamente pertenecían al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Existiendo una institucionalidad aparente en la que eran importantes los concesos partidarios antes de llegar a las grandes confrontaciones en la selección de los temas y cuestiones de su preferencia.

Tabla 28.

Puestos clave de elección popular del Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Quintana Roo	Solidaridad
2005-20011 Felix Arturo Gonzalez Canto Partido Revolucionario Institucional (PRI) Quinto gobernador constitucional	2008 – 2011 Roman Quian Alcocer Partido Revolucionario Institucional (PRI) Presidente municipal
20011-2016 Roberto Borge Angulo Partido Revolucionario Institucional (PRI) Sexto gobernador constitucional	2011-2012 Filiberto Martínez Mendez Partido Revolucionario Institucional (PRI) Presidente municipal 2012-2013 Rafael de Atocha Kantun Avila Partido Revolucionario Institucional (PRI) Presidente interino 2013-2016 José Mauricio Góngora Escalante Partido Revolucionario Institucional (PRI) Presidente municipal 2016 Rafael Eugenio Castro Castro Partido Revolucionario Institucional (PRI) Presidente interino

Elaboración propia.

Con base a lo anterior, en los actores gubernamentales observamos que la distribución de los puestos públicos fue cíclica y continua, ocupando los actores gubernamentales, en su generalidad diferentes puestos públicos en los tres periodos de observación los actores entrevistados.

c) Consideraciones finales.

Las comunidades políticas de los actores gubernamentales se encontraron bien definidas y estructuradas, identificadas por un grupo pequeño de personas que los integraban. Cuestión que ayudo en la estabilidad de la comunidad, al ser elegidos u ocupar un cargo o puesto público en su mayoría los participantes entrevistados. Que como ya se comento,

se puede explicar por la presencia de un único poder político en el poder durante el periodo de mandato.

Las comunidades políticas de actores no gubernamentales, tuvieron mayor representación los grupos de interés, quienes se encontraban conformados de forma bien definida y organizados. Los cuales mantuvieron una vinculación entre miembros de las distintas comunidades y con los actores gubernamentales.

En la arena política de turismo, presento que las comunidades de políticas de actores no gubernamentales eran escuchadas por los actores gubernamentales. Los cuales mantenían una estrecha comunicación y vinculación. Además de compartir conocimientos sobre cuestiones turísticas asistiendo y participando en conjunto los miembros de ambos grupos a diferentes reuniones constantes, foros, congresos, conferencias, programas y eventos, en donde podían intercambiar sus percepciones, ideas y valorizaciones sobre cuestiones de turismo.

“Todos aquellos que estuvimos tomando el curso de Paladium, deberíamos tener claro cuáles son y por supuesto, supuestamente nos enseñaron como se hace una evaluación de destino en materia de sustentabilidad.” (Entrevista No. 17)

“Esa es una guía de construcción hotelera, un taller que hicimos en el Mayakoba. Mayakoba fue un taller y los consultores que participaron fueron los que la elaboraron. Entonces aquí vienen los ordenamientos que había en el momento que dictamos el documento, para que el inversionista sepa a qué le tira donde construye y pues un manual de buenas prácticas para el diseño de construcción de hoteles.” (Entrevista No. 23)

Las comunidades políticas de los grupos de actores gubernamentales y no gubernamentales mantuvieron un discurso semejante sobre la mención de los principales problemas o necesidades de turismo en Solidaridad, indistintamente de los periodos de investigación. Es decir fueron comentados por ambos participantes problemas similares en Solidaridad del 2008 al 2016.

En el análisis de la materia de turismo, encontramos la particularidad de presentar los grupos de actores dentro y fuera del gobierno divididos en comunidades políticas, estructuras bien organizadas en caso de existir un buen consenso de sus integrantes puede influir en el control de los temas y las soluciones seleccionas, pudiendo operar con

“paradigmas bien articulado o guiarse por prácticas del pasado y los patrones rutinarios de administración.” Los cuales, suelen permanecer manteniendo modificaciones incrementales de las políticas anteriores. (Elder & Cobb, 1984 en Aguilar 89-90)

Como referencia, en lo que respecta a las principales necesidades o problemas del área de turismo comentados por los actores gubernamentales participantes en los tres periodos de mandato, consideraban como problemas públicos los turísticos, en los que intervenían el uso de recursos públicos como en el caso de protección al turista, desarrollo urbano, medio ambiente que incluían como atención de los impactos de la actividad turística dentro del territorio que describiremos a continuación en el apartado al que hemos señalado como de los problemas.

B. De los problemas

Pretendiendo dar contestación a la formulación de la agenda política en turismo en el municipio de Solidaridad en los periodos de estudio y, en base a esta pretender responder ¿cómo se conformó la agenda política en turismo? es decir que temas la integraron. A través de las entrevistas, se identificaron cuáles fueron los problemas considerados prominentes por los actores en los periodos de gobierno y así como sobre cuales se tomo una decisión.

Para Aguilar un problema público sin ser sencillos son fácilmente solubles (Aguilar, 1992: 55). En lo particular, la codificación de las categorías se formo con las problemáticas que iban comentando los participantes como necesidades o problemas de turismo e incluidos en la categoría correspondiente, de las cuales se distinguía, si se les había dado prioridad y si conocían alguna acción o programa para su atención, para saber seleccionar únicamente aquellos que sobre los que se había decidido.

Ahora bien, antes de iniciar la descripción de cada problema encontrado, consideramos importante mencionar que por la prominencia de la actividad turística y su naturaleza transversal, la definición de los problemas fue dividida en tres grandes rubros. Con la intención de separar aquellas cuestiones o temas vinculados con la materia turística. Se elaboró una nueva codificación por la naturaleza de los problemas presentados. En la que, encontramos que los problemas de naturaleza turística comunes a los destinos turísticos fueron coincidentes con los arrojados por las entrevistas. Presentando una estrecha

relación la definición generalmente aceptada de los problemas de los destinos turísticos con lo comentado por los actores.

Por el tipo de estructura que mantuvieron las comunidades políticas de actores gubernamentales y no gubernamentales, es probable, que se limitará la entrada a nuevos temas o soluciones.

“Problemas nuevos y redefiniciones importantes de las políticas, si caen fuera del dominio de estos subsistemas o desafían sus acuerdos básicos, difícilmente podrán abrirse paso y alcanzar un lugar en la agenda formal” (Elder & Cobb, 1984 en Aguilar 89-90)

Dicho esto, en el siguiente Cuadro señalamos en correspondencia con las menciones de los participantes, aquellos temas expresados durante los periodos del 2008 al 2016, en base las menciones hechas por los actores dentro y fuera del gobierno.

Tabla 29.

Temas de agenda política relacionada con Turismo en Solidaridad 2008 al 2016

Número por mención	Problema Público	Gubernamentales	No gubernamentales
1	Infraestructura turística	8	14
2	Promoción turística	11	11
3	Regulación	3	15
4	Coordinación institucional	9	7
5	Capacitación turística	7	8
6	Planificación turística	7	7
7	Nuevos productos turísticos	5	6
8	Protección al turista	7	4
9	Información al turista	5	4
10	Servicios públicos y urbanos	3	6
11	Medio ambiente	3	5
12	Cultura turística	2	4

Fuente: Elaboración propia con datos de entrevistas.

Los temas que de acuerdo a las entrevistas conformaban la agenda política en turismo de Solidaridad, una vez definidas y encuadradas en categorías, se pudo constatar de igual manera su presencia en los planes de desarrollo municipales de los tres periodos de mandato analizados. Las mismas problemáticas o necesidades turísticas se repitieron continuamente durante la investigación.

“Hay problemas iguales o análogos a los anteriormente tratados, que serán estructurados y procesados como en el pasado; hay también problemas nuevos, inéditos.” (Aguilar, 1992: 63)

De manera concurrente, fueron encontradas en las entrevistas temas o cuestiones con relevancia para el turismo que fueron discutidos (agenda gubernamental) sin haber llegado a decidir sobre estos (agenda decisional). Sus características coinciden en que su mención se realizó por escasos actores, pero sobretodo por la complejidad de su solución o de la falta de determinación de esta.

Como el caso de las rentas vacacionales.

“El tercer problema con el turismo, es al momento la falta de éxito en la reglamentación del mercado de la oferta de casa o casa habitación u otras opciones refiriéndose de rentas vacacionales en todos sus aspectos.” (Entrevista No. 9)

Como el caso de la Regulación del tiburón toro

“Temas del tiburón toro. Hacer una certificación para los buzos específicamente con esta modalidad, pero aparte es todo el proceso de manual de buenas prácticas, reglamentación, el lugar, la ubicación donde se va a llevar a cabo la actividad ¿Cómo se va a controlar?. Ósea es un proceso largo con la intención de que una empresa externa, con capacitadores externos avalados por la Secretarías correspondientes para que capaciten a los buzos en el correcto uso, en el correcto hacer de su trabajo. Aquí es principalmente darle prioridad a la conservación y estudio de la especie y para poder llegar a tener los recursos para hacer todo este conocimiento.” (Entrevista No. 33)

“Cada problema configura una diversa arena, tiene una forma y contenido de conflicto diferente y está sujeto a una tirantez diferente.” (Aguilar, 1992:75). Por lo anterior, se realizó una descripción de los problemas identificados, en base al modelo de las corrientes y diversa teoría, para mostrar la formulación de cada tema, con el propósito de presentar al final el listado de temas que consideramos conforme la agenda.

a) Infraestructura turística

La infraestructura como problema público se encuentra estrechamente relacionada al desarrollo del entorno. Sobre el que comparten la ciudadanía con el turista los bienes públicos.

“Quizá como recurrente dentro del sector y que es lo les afecta muy directamente sería el de la infraestructura.” (Entrevista No. 5)

En la infraestructura turística aparece una pugna entre los actores por la selección de propuestas. Aguilar (1992: 26) al respecto, comenta que *“los individuos y sus organizaciones buscan transformar sus intereses y necesidades particulares en asuntos generales de interés y utilidad para todo el conjunto del estado”*. Por lo que, en el caso de Solidaridad, incluimos a los inversionistas como actores, quienes según las entrevistas poseen una potente movilización de sus recursos para que sea elegida su propuesta.

“Un centro de convenciones, en una buena promoción nos traería grandes beneficios” (Entrevista No. 8)

“Se les escucha tanto, para poner el ejemplo es el desnivel para su obra, para su parque Xcaret.” (Entrevista No. 7)

“Es una necesidad, si el aeropuerto. Cualquier lugar para desarrollarse, lo primero que necesita son vías de comunicación. (Entrevista No. 16)

La categoría de infraestructura fue integrada por las problemáticas: imagen urbana, embellecimiento y mejoramiento de la ciudad (remodelación), lectura de la ciudad, servicios públicos a turistas, movilidad urbana turística, vialidades, estacionamientos, así como en general construcción de obra pública destinada a la infraestructura usada por los turistas y nacionales.

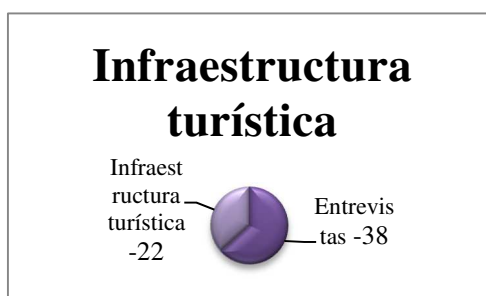
“Infraestructura estoy hablando de un puerto de abrigo, de instalaciones portuarias que permitieran las operaciones acuáticas en el mar de una manera más eficiente, segura, etc.” (Entrevista No. 5)

“Por imagen urbana me refiero a áreas verdes. Banquetes, calles, como infraestructura turística incluyó iluminación que es muy importante con la

seguridad de todos que se ha hecho un extraordinario esfuerzo.” (Entrevista No. 9)

El problema que representa la infraestructura para el turismo, por la importancia y número de turistas que visitan el destino es notorio para los entrevistados del sector. De los treinta y ocho (38) entrevistados, veintidós (22) de ellos consideraron que la infraestructura turística de los cuales ocho (08) eran actores gubernamentales y catorce (14) no gubernamentales.

Grafico 13 Infraestructura turística por mención



Elaboración propia.

Grafico 12.- Infraestructura Turística por grupo de actor



Fuente: Elaboración propia.

Esta problemática fue atendida por el gobierno municipal en los tres periodos de administración municipal analizados, indistintamente uno del otro. Los recursos obtenidos para el desarrollo de infraestructura turística fueron obtenidos por los actores gubernamentales con la gestión de recursos públicos federales, estatales y/o propios, como se describe a continuación.

1) Hasta el año 2013, el veinte (20%) por ciento del monto asignado para la promoción turística de Solidaridad, derivado de lo recaudado por el municipio por concepto del impuesto del tres (03%) por ciento de Hospedaje, que era destinado por acuerdo de creación del Fideicomiso de Promoción Turística del Municipio de Solidaridad a la infraestructura turística del municipio, e incluido en el Presupuesto de Ingresos.

“La interacción con el municipio (en promoción turística) se daba en los términos de su participación en el Comité Técnico que existía entonces y en lo que de acuerdo a la ley vigente, era la utilización del veinte (20%) por ciento del costo del hospedaje para obra de infraestructura turística, que desapareció el año pasado. (Entrevista No. 24)

2) Gestión de recursos federales y estatales para destinados a la infraestructura turística. En donde se presentan ciertas limitaciones por los tiempos de ejecución y entrega de la obra, comentada por los participantes.

“Para llenar el destino con un montón de inversión importante para Solidaridad en las toma de decisiones, definitivamente las primordiales son los tres ámbitos de gobierno y ahí entra el gobierno federal con la Secretaria de Turismo, Gobierno del Estado y el gobierno municipal. (Entrevista No.3)

“Coincidió con la obra de puentes que atravesaron la ciudad que facilitaba la llegada al aeropuerto para el turismo.” (Entrevista No. 15)

“Están por bajar un recurso para hacer una obra de infraestructura en infraestructura turística en la mayor ocupación de temporada del mes. Por historia de todos los años febrero es mes de mayor ocupación y quien una obra.”(Entrevista No. 7)

El municipio de Solidaridad invirtió la mayoría del recurso en la zona turística de Playa del Carmen, generalmente en el centro de la ciudad, donde podemos encontrar una zona peatonal de gran éxito turístico conocida como “Quina Avenida”.

“La aplicación de recursos para obras turísticas, ejemplo toda la remodelación de la avenida 10, de la avenida Juárez, la aplicación de los recursos estatales de turismo, de recursos municipales en lo que es el casco antiguo. Me refiero hasta el parque fundadores. Todo el pergolado que hay ahí. La remodelación de algunas áreas de la quinta avenida.” (Entrevista No. 26)

“La quinta avenida se quedó a medias desde el principio, jamás se hizo lo que se tenía que hacer en la quinta avenida” (Entrevista No. 11)

“Se continuo la quinta avenida peatonal, se construyó ciclo vías (que no existían) ampliación de la quinta avenida, monumentos como el portal maya, que le dieran

una razón al turista para retornar vean que tienen ciclopista, portal maya, etc.”
(Entrevista No. 35)

Para concluir la infraestructura turista como característica se ha encontrado presente en las agendas y planes de destinos turísticos (Velasco, 2008). Siendo uno de los problemas inherentes al desarrollo de la actividad en un territorio, consideramos que fue un tema prominente para el gobierno municipal permaneciendo en la agenda política del 2008 al 2016.

b) Promoción turística.

Este problema público ampliamente reconocido por los destinos turísticos, cuya titularidad está a cargo del Estado, situación que sin importar el municipio, ha considerado en las administraciones analizadas tomado la decisión de incluir dentro de la acción de gobierno actividades de promoción nacional e internacional. Una de las características que tiene la promoción en un sitio como Playa del Carmen, El Corazón de la Riviera Maya, es la prominencia respecto otros temas o cuestiones que puedan surgir en el desarrollo de la actividad turística en el destino.

“Creamos eventos a nivel sureste mexicano como un concurso de chefs que vinieron de varios Estados de la República a competir aquí. Hicimos para el turismo una muestra de esculturas de hielo en la quinta avenida.” (Entrevista No. 11)

Dentro de esta categoría se incluyeron las problemáticas: falta de promoción especializada, otros medios para hacer atractivo el turismo, falta de material y herramientas promocionales, insuficiencia presupuestal para promoción, disminución de la promoción, promoción de Playa del Carmen y su marca turística.

De acuerdo con las treinta y ocho (38) entrevistas realizadas, veintidós (22) de ellos consideraron como una de las tres principales necesidades en materia de turismo para el municipio la promoción turística. De los cuales, once (11) equivalían al 50% de actores gubernamentales y el otro cincuenta (50%) por ciento no gubernamentales.

Grafico 15.-Promoción turística por grupo de actor.



Elaboración propia.

Grafico 14 . Promoción turística por mención



Fuente: Elaboración propia.

En El Municipio de Solidaridad, está a cargo el Fideicomiso de Promoción Turística de la Riviera Maya, encargándose únicamente la promoción turística de la marca Riviera Maya. Es decir cuando el territorio de Tulum, pertenecía al municipio de Solidaridad.

“Riviera Maya, recordemos que en el caso de Solidaridad, es un poco más complejo el asunto porque la marca internacional que se promociona es la de Riviera Maya, y es una marca que se ha hecho bastante trabajo o se había hecho mucho trabajo y que hoy en día ha disminuido muchísimo el ritmo de acciones que se tenían anteriormente a nivel internacional.” (Entrevista No. 17)

“El Fideicomiso es muy particular porque está delimitado un destino a una zona geográfica delimitada obviamente el recurso del Fideicomiso es de la iniciativa privada a través de Hacienda cuando declaran el tres por ciento del impuesto de hospedaje, no es un fondo mixto, pero es a través de lo recaudado en cuartos noches por ocupación.” (Entrevista No. 33)

Después de la creación del noveno municipio de Tulum, decidieron no separar la promoción del destino Riviera Maya, aunque se tratará de los mismos territorios. Sin embargo esta no es la única reforma que ha sufrido este organismo por decreto del Ejecutivo del Estado. En la actualidad el Fideicomiso de promoción turística, se encarga de la promoción de los municipios de Solidaridad, Tulum, José María Morelos y Cozumel. Es decir, de los destinos turísticos que la conforman incluyendo las marcas y segmentos que atienden. Pudiendo resultar, *“incoherente el aumento competencial con la insuficiencia presupuestaria y de gestión”*. (Borja, 1988: 274)

“Lo que hicimos es crear una marca con criterios de sustentabilidad así como se creó la Riviera Maya en su momento, como se creó Cancún en su momento, se crea Mayakan como una marca que nace con criterios de sustentabilidad, con manuales que están por publicación. Son territorios de Tulum, Carrillo Puerto y José Maria Morelos.” (Entrevista No. 23)

“Pudimos acudir a todas las ferias nivel nacional e internacional para promover la marca Playa del Carmen, El Corazón de la Riviera Maya” (Entrevista No. 32)

“Es muy notorio su trabajo en ferias internacionales de turismo, es muy notorio los avances que hubo en convenios para vuelos internacionales con ciudades que no estaban conectada, y es muy notorio el avance del aeropuerto de Cancún como el primer aeropuerto a nivel nacional en vuelos internacionales y el segundo en vuelos nacionales dejando atrás a Monterrey y Guadalajara” (Entrevista No. 4)

Los instrumentos de promoción municipal van orientados a dar su aportación en la promoción atractivos y servicios turísticos así como en los eventos propios o no, en su calidad de promotor y facilitador en la gestión para su realización en el territorio, no presento un cambio significativo.

“Realmente nosotros somos un facilitador para realizar muchas de las acciones que ellos llevan en su plan de trabajo diario. Ósea aquí es la comunicación del Consejo, con la Secretaria de Turismo, con Fideicomiso y con los municipios, no la puedes trancar en ningún lado porque todos necesitamos de todos para poder llevar a cabo todas las actividades o algunas muy particulares.” (Entrevista No. 33)

“Tanto para el destino como también para los negocios pequeños y grandes negocios. Ósea era la forma en que nosotros como municipio apoyábamos a los pequeños y grandes empresarios para poder promocionarse y poder dar publicidad.” (Entrevista No. 32)

“El trabajo que hace el Fideicomiso de Promoción Turística de la Riviera Maya, donde ellos nos representan como marca turística, en donde nosotros no podemos llegar, pero tenemos presencia en las principales Ferias a nivel mundial.” (Entrevista No. 33)

Podemos mostrar, que el tema se mantuvo dentro de la agenda política en turismo de Solidaridad, aun cuando su promoción sea local. Lo cual es probable, por la prominencia de la cuestión para la actividad, para los actores e incluso para el propio destino turístico.

“Entonces hicimos micro destinos dentro de lo que era la Riviera Maya.”(Entrevista No. 18)

“Ahora hay una estructura en la cual, se está promocionando directamente Playa del Carmen que es la cabecera del municipio.” (Entrevista No. 8)

“los que son internacionales, íbamos con el Fideicomiso y aun así nos daban un espacio, nos daban una mesa que decía dirección de turismo y en una ocasión recuerdo que nos pusieron en el Stand “Solidaridad” y todo el mundo pasaba y decía ¿Qué es eso?, Es Playa del Carmen. ¿Y porque no le pones Playa del Carmen? Ah bueno, es que el nombre del Ayuntamiento es ese. Y ya, hicimos que le cambien y le rotulen Playa del Carmen, El Corazón de la Riviera Maya.” (Entrevista No. 18)

La limitación de la autoridad municipal fue señalada en cuestión de competencias y de recursos, sin que esto afectara la inclusión de en la agenda política de turismo de Solidaridad del 2008 al 2013. Atendida mediante diversos instrumentos de políticas municipales (gestor, organizador y/o promotor de eventos, servicios turísticos y asistencia a ferias) seleccionado continuamente en los tres periodos de observación.

“Más que un programa, una acción de la administración actual ha tomando de tener presencia a través de la Dirección General de Turismo en las ferias internacionales.” (Entrevista No. 8)

“Lo que se empezó a tratar de organizar eran algunas expresiones de cosas que sucedían aquí...” “Y empezar a integrar eso como parte de los atractivos de la ciudad, era como integrar cada producto.” (Entrevista No. 24)

Podemos concluir con la necesidad de atender la complejidad de la promoción turística. En políticas públicas, esa complejidad se refiere a salir de la comodidad y renunciar a la estrategia habitual de recurrir al conocimiento del área especializada en promoción. Es decir, que el gobierno asuma esta compleja tarea, para dar soluciones en un contexto colectivo y no técnico. (Brugué, et al., 2015: 89).

Por otra parte, la promoción del turismo se encontró presente en la agenda política de Solidaridad del 2008 al 2016. Mismas que coincide con los problemas públicos de turismo de otros destinos turísticos. (Velasco, 2004).

c) Regulación

La regulación del sector turístico se ha presentado dentro de las entrevistas como una de las necesidades más repetidas, aunque no de naturaleza turística, es común encontrarla en las democracias jóvenes y poco consolidadas.

Dieciocho (18) participantes de los treinta y ocho (38) entrevistados comentaron como un problema la necesidad de la regulación del turismo y de sus actividades. Sobre la muestra general este problema representa el treinta y nueve punto cuarenta y siete (39.47%) por ciento.

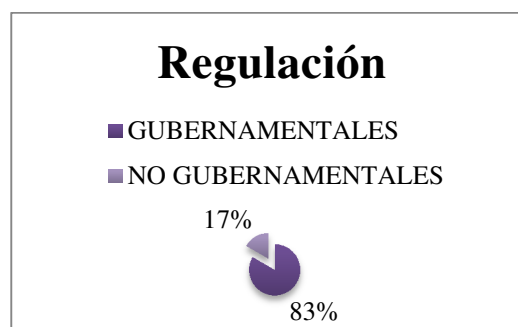
Con relación a los dieciocho (18) participantes que mencionaron la regulación, fue impresionante diferencia entre grupo de actores. Resultando que el 83% fue mencionado por actores no gubernamentales y el 17% por actores del gobierno.

Grafico 17.- Regulación por mención



Fuente: Elaboración propia

Grafico 16.- Regulación por grupo de actor



Fuente: Elaboración propia.

En esta categoría se incluyeron las problemáticas de: ordenación de la actividad, actos de impunidad, falta de ordenamientos normativos y su aplicación, corrupción, falta de rendición de cuentas y falta de transparencia en el destino de los recursos públicos.

La falta de regulación y/o vigilancia de las actividades comerciales, realizadas en las zonas turísticas, con gran afluencia turística aglomerada, generan una gran oportunidad y

un ambiente propicio para la proliferación del desorden de la actividad y una mala prestación de los servicios.

“Regulación del mercado informal ambulante turístico como tal, en la zona turística.” (Entrevista 12)

“Ya existen los reglamentos pero no se aplica, no están bien hechos los reglamentos” (Entrevista No. 7)

“Claro aplicar la ley, a lo que se refiere a ruido, ambulante. Si, permisos de construcción fuera de, permisos en la Zona Federal, manglares, arrecifes.” (Entrevista No. 6)

“El de más alto impacto, es la proliferación del ambulante y los negocios irregulares, como son los módulos de información turística. Que no son módulos necesariamente. (Entrevista No. 22)

Por otra parte, la multicitada transversalidad de la actividad turística y la delimitación que conlleva las diferentes jurisdicciones y competencias gubernamentales dificulta una homogenización de procedimiento o establecimiento de reglas claras en algunas actividades turísticas como las acuáticas.

“Cuidarle el negocio, son acciones de sustentabilidad, el ejercer la reglamentación.” (Entrevista No. 24)

El debilitamiento de las instituciones en las democracias de países en vías de desarrollo, genera una problemática de concesiones, compadrazgos y actos de impunidad, latentes comúnmente en el área de desarrollo urbano.

“Yo creo que la más graves son precisamente desarrollo urbano que permite hacer lo que nos da la gana.” (Entrevista No. 19)

“Yo creo que valdría la pena, que algún día un Presidente Municipal, digo estoy hablando de una fantasía completa. Le diga al que va a ser Director, obedece lo que diga la ley no quiero una licencia que traiga un planito que diga que no cumple con la ley. Solo se autoriza lo que se cumple.” (Entrevista No. 14)

Ahora bien, la falta de transparencia en la aplicación de los recursos públicos, actos de impunidad o la permisibilidad que tienen las instituciones públicas hacia ciertas

situaciones en donde sobreponen intereses públicos sobre beneficios personales, es otra de las problemáticas que exponen los entrevistados y que no son exclusivas del municipio de Solidaridad, sino también del Estado.

“El tema no es municipal, es estatal, pero incide en el municipio, es la falta de transparencia en los recursos de promoción, en los recursos para la promoción.”
(Entrevista No. 22)

“Sobre la Regulación de la construcción... Aquí hay un problema nadie aplica la ley, el que la tiene que aplicar y al que le tiene que ser aplicada, pero tampoco quiere.” (Entrevista No. 14)

Por su parte, en el contenido de las entrevistas también fueron reconocidos los esfuerzos y mejoras en la regulación y ordenación del municipio sobre el sector turismo, sobre todo en la creación y/o adecuación de ordenamientos normativos que ayuden a proteger y salvaguardar el orden público e intereses general por medio de la regulación y claridad de las actividades turísticas que se realizan en el municipio.

“Mira estuvimos con reunión de comisiones con todos los que integra, con todos los integrantes, de los que estaban el secretario de la materia de turismo y pues ahí obviamente revisamos artículo por artículo, para que fuera una, hubieron también acercamiento con los empresarios de todo el estado para mejorarla, para tomar opiniones y que sea una ley que realmente muy similar a la Ley General y que no se contrapusiera con la Federal. Yo creo que ahí si hubo bastante trabajo en equipo con mis compañeros legisladores, la aprobaron por unanimidad y yo creo que es un gran logro también para nuestro Estado y obvio también para nuestro municipio.” (Entrevista No. 32)

“Tenemos que vigilar o ser vigilantes de lo que se plasmo en el reglamento de turismo, se lleve a cabo.” (Entrevista No 18)

“Por primera vez, le dio recursos y se logro algo que por primera vez, en México se hiciera, un ordenamiento marino del Golfo de México y el Mar Caribe, en el Diario Oficial de la Federación. (Entrevista No. 23)

Dada la gran diferencia de menciones entre actores, con mayor relevancia por mención de los actores no gubernamentales, concluimos que este problema, no ha sido reconocido

como un problema público, sino tal vez, es visto como una condición derivada del sistema político. Al respecto, podemos concluir que el problema de regulación, no se encontró en la agenda política de turismo de Solidaridad.

Por último, no queda más que continuar una gran labor por parte tanto del gobierno como de la ciudadanía para fortalecer el sistema político y sus instituciones. Y así recuperar la legitimación y confianza de un sistema político que sea desarrollado en una democracia consolidada. Visión que tendrá que ser reconocida por los actores gubernamentales para incluir en la agenda política como un tema de prominencia y no como una justificación de la falta de coordinación institucional.

d) Coordinación Institucional

En esta investigación por coordinación institucional entenderemos *“la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la fijación conjunta de las distintas autoridades en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema.* (Wagner, 1988; 111). Es decir, los medios y relaciones entre los decisores públicos para lograr la acción gubernamental planteada.

“Relaciones intergubernamentales no solamente es en principio diría yo con Benito Juárez, es Cozumel, todos, el Estado y la Federación en sus propias conjeturas, en sus propios proyectos.” (Entrevista No. 13)

La categoría de coordinación institucional, de acuerdo con las entrevistas se refiere a esa necesidad de mantener el conceso y alianzas con diferentes decisores públicos incluso de otros municipios relacionados con el turismo, cuerpo consular con la participación de actores privados y sociales.

“El principal problema que enfrenta la administración pública municipal es para resolver cualquier problema es la falta de descentralización, no existe descentralización en el país, por lo tanto los municipios están atados a la leyes y normas federales, lo cual no les permite establecer condiciones para inversión y desarrollo.” (Entrevista No. 16)

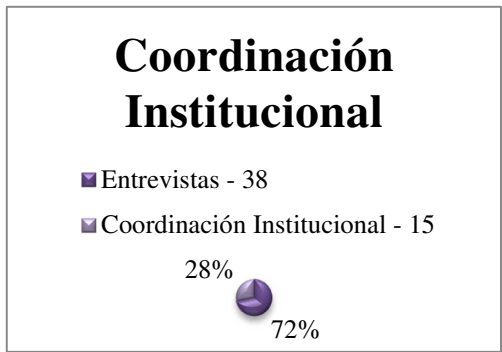
Con relación a la vinculación de los actores del gobierno con los miembros de los grupos no gubernamentales, se considero según las entrevistas de gran relevancia para el fortalecimiento y dirección en la atención de las problemáticas señaladas por los miembros del sector turístico.

“Se nos ocurrió hacer una reunión de directores de turismo, la convocamos aquí en playa y vinieron para acá y le dije porque no hacia o trabajo en conjunto, que ofrecer en Cozumel, ofrecer en Cancún y los que llegaran ahí y de igual manera el turista tuviese publicidad de nosotros para hacer ese intercambio. “Entrevista No. 18)

“Si consideramos que cada uno de estos sectores en turismo tiene sus propios programas de capacitación, no ha habido una coordinación entre la Dirección General de Turismo y estos sectores.” (Entrevista No. 8)

La presencia de la mención de esta problemática en las entrevistas realizadas con relación a los treinta y ocho (38) entrevistados, fue de quince (15) menciones, que mostramos en el Cuadro de Coordinación Institucional por mención.

Grafico 19.- Coordinación Institucional por grupo de actor



Fuente: Elaboración propia

Grafico 18.- Coordinación Institucional por mención



Fuente: Elaboración propia

Por otro parte, reflexionando sobre una importante limitación de los actores gubernamentales en base a competencia de actuación dependiente de su jurisdicción, Algunos de los actores dentro del gobierno que participaron en las entrevistas, comentaron sobre la importancia que tiene la coordinación y la coalición entre decisores públicos para la toma de decisiones.

“Entonces teníamos al confianza con el Presidente, llegábamos y decíamos creemos que así va a quedar y él decía órale vamos y lo sacábamos, entonces teníamos esa oportunidad. Independientemente de esto y como director de turismo aun teniendo la cercanía con el presidente involucraba al Regidor”. (Entrevista No. 17)

“Si ustedes me lo pasan estaríamos de la necesidad de hacer es todo esto y los demás regidores serían los precedentes, esto es una prioridad número están pidiendo. No lo está pidiendo la Dirección de Turismo, porque a la Dirección de Turismo se lo están pidiendo los mismos sectores. Es una necesidad como nos paso con la Dirección General y ellos mismos nos decían presi ya para que sea aceptado porque no tenemos presupuesto.” (Entrevista No. 18)

Ahora bien, del análisis que resultó el contenido de las entrevistas, se decidió incluir esta problemática, presente mencionada por los actores dentro del gobierno en su mayoría, como contraria a las cuestiones mencionadas por los actores no gubernamentales en la regulación, donde las menciones de los actores de gobierno fue mínima.

“Ellos (consulado americano) tenían estadísticas de acuerdo con el aeropuerto de Cancún y sabían que algunos días venían a la Riviera Maya, pero no sabían que tantos. Y desde entonces y además solo también colaboramos con ellos en hacer el enlace con la autoridad municipal, que era quien les asignó un espacio para que abrieran el consulado Americano. Que todavía sigue ahí.” (Entrevista No. 24)

Dicho en otras palabras, los actores del gobierno explican una actuación disminuida o la carencia de alcance en base a sus limitaciones (presupuestarias y de competencia), debido a la falta de coordinación institucional. De igual manera contaron en las entrevistas, que hemos incluido en este apartado ejemplos de éxito que ha traído el logro de la citada coordinación institucional.

Por otra parte, los actores gubernamentales comentan que estas carencias de actuación o la permisibilidad de ciertas situaciones, dependen en gran medida por la incapacidad de las competencias que posee la autoridad competente para solucionar los problemas públicos de falta de regulación y orden.

e) Capacitación turística

La capacitación turística por número de mención en las entrevistas realizadas, se ubica dentro de las tres principales necesidades en materia de turismo del municipio, respecto a los datos obtenidos en las entrevistas. Clasificándolo como un problema público definido y reconocido por los actores involucrados en el sector.

“Que la capacitación no deje de ser únicamente una herramienta para que después el empleado busque otro trabajo, sino que esta capacitación sea constante para que su trabajador permanezca más tiempo en su trabajo.” (Entrevista No. 2)

El reconocimiento y permanencia de este problema, tal y como lo exponen los participantes de las entrevistas, es equiparable a los problemas públicos que presentan los destinos turísticos.

“Somos un polo de desarrollo que atraemos mucho, mucho recurso humano. ¿Cómo podemos responder a las necesidades que se generan a través del establecimiento, uno de estas nuevas plazas? ¿Cómo podemos capacitar a la gente para que el servicio se mantenga de calidad?” (Entrevista No.17)

“La capacitación, porque es uno de los fuertes para que las mismas empresas hayan podido retener a su personal.” (Entrevista No.12)

“La capacitación constantemente de todos los servidores públicos, prestadores de servicios y del gobierno para evitar de que se lleven un mal sabor de boca y hablen mal del destino” (Entrevista No. 18)

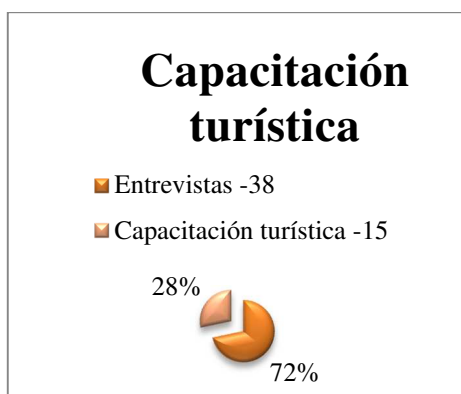
Sobre la codificación de esta categoría, fueron incluidas las problemáticas: flotación o rotación del personal, centros de formación, falta del perfil y profesionalización, falta de capacitación a trabajadores de sector privado y público, falta de calidad y especialización en el servicio.

“Profesionalización del ramo del sector gastronómico, es decir tener el reconocimiento de la Secretaria de Educación y se hizo a través del ICAT, donde se otorgaron y se hicieron reconocimientos por parte de la Secretaria de las actividades como barman, meseros, cocineros.” (Entrevista No. 28)

“Con el afán de ayudar nos dimos a la tarea de que en esa administración pusiéramos la primera piedra de lo que sería el Centro Nacional de Alto Turismo, el famoso CELTUR” y ¿Qué fue lo que sucedió?, pues sencillamente nos partieron, nos dijeron que no. (Entrevista No 11)

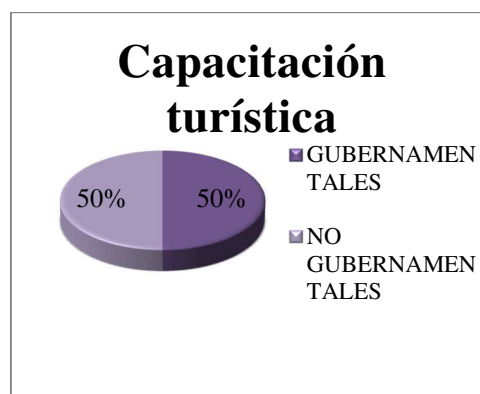
De los treinta y ocho (38) entrevistados, quince (15) de ellos consideraron como una de las tres principales necesidades en materia de turismo, coincidiendo el cincuenta (50%) equivalentes a siete (07) actores gubernamentales y el otro cincuenta (50%) por ciento el mismo número de menciones por actores no gubernamentales. En donde pudimos observar la similitud de las menciones entre actores dentro y fuera del gobierno en lo que respecta a la atención de dicha problemática en el territorio. La cual, coincidentemente encontramos presentes en el otros estudios que mostraban los principales temas de los destinos turísticos.

Grafico 21.- Capacitación turística por menciones



Fuente: Elaboración propia

Grafico 20.- Capacitación turística por grupo de actores



Fuente: Elaboración propia

Puesto que la titularidad de la capacitación en turismo está a cargo de la Secretaria de Turismo del Estado, este problema al igual que otros se encuentra condicionado por los recursos asignados en el Presupuesto público, al igual que en razón de la competencia.

“En el presupuesto logramos, logramos aumentar diez (10) millones de pesos para pura capacitación. Etiquetar solamente para pura capacitación para los prestadores de servicios turísticos.” (Entrevista No. 32)

“Fuimos el primer lugar en todo el Estado, en bajar recursos para que los prestadores de servicios turísticos se pudieran capacitar. El primer lugar de cursos que pudimos darle de beneficiarios (2012)” (Entrevista No. 32)

“Nosotros cuando nos toco la oportunidad de estar en el congreso en materia turística, si le dimos mucha importancia a lo que fue tanto en la ley como en cuestión de los recursos en capacitación” (Entrevista No.32)

Sin embargo lo hemos encontrado presente en la agenda política de turismo del municipio. Problema claramente reconocido, discutido por los decisores públicos y sobre el cual se ha tomado la decisión de actuar al respecto abarcando la capacitación a prestadores y trabajadores turísticos, como personal del servicio público.

“La Dirección de Turismo ha circulado algunos cursos enfocados al personal hotelero y gastronómico, pero definitivamente no han sido suficientemente efectivos.” (Entrevista No. 8)

“Capacitaron a los policías y pues ya les están dando clases de ingles” (Entrevista No. 10)

La intervención de los grupos de interés (Asociación de Hoteles de la Riviera Maya por parte del sector empresarial y la CROC como sindicato de trabajadores) ha tenido gran representatividad e impacto en la actividad turística de los prestadores y trabajadores turísticos que los integran.

“La Asociación de Hoteles tiene una Dirección General para la formación para el trabajo, que básicamente ha tenido mucha injerencia y sobre todo, mucha apertura para crear cursos y programas de estudios que se acerquen más a las necesidades de la industria.” (Entrevista No 17)

“La plaza comunitaria más importante en el país en capacitación en el sector hotelero es la plaza del sindicato de la CROC aquí en Quintana Roo, precisamente en Playa del Carmen.” (Entrevista No. 2)

Sobre el problema de capacitación, podemos decir que se ha encontrado presente en la agenda política del municipio de Solidaridad aunque las acciones implementadas han sido insuficientes en relación al incremento de puestos laborales de nueva creación.

f) Planificación turística:

Entenderemos por planificación al: *“proceso ordenador que trata de definir líneas de acción que permitan conseguir objetivos fijados previamente.”* (Velasco, 2010: 36) Esta planificación va ir cambiando de acuerdo a las tendencias, modas, necesidades, con lo que respecta a su contenido, sin cambiar su función.

“Somos un destino eminentemente turístico por naturaleza, creo que nos falta ese desarrollo natural, convertirlo en un desarrollo planeado, un desarrollo organizado científicamente incluso.” (Entrevista No. 16)

La categoría de planificación turística incluyó las problemáticas sobre: recopilación de datos por segmento (ej. náutico) para toma de decisiones, catálogos de información (ej. cenotes) establecimiento de metas e indicadores de destino (ej. GSTC) planes de la ciudad (ej. movilidad urbana) políticas y sistemas voluntarios del sector, planes para proyección turística, planes de sustentabilidad en la comunidad, etc.

“Con el programa de movilidad de desarrollo urbano... contempla todo, habla desde la lectura de la ciudad, marcar tendencias de crecimiento, plantear la posibilidad de crear ciclopistas.” (Entrevista No. 14)

“No ha habido un avance en lo que es la planeación adecuada. No es lo mismo bajar recursos y aplicarlos, sin determinar las necesidades reales y así ósea esta fácil bajar recursos y aplicarlos en voy a remodelar y poner un cesto y voy a poner basureros, voy a poner bancas, sino hay un estudio previo de las reales necesidades.” (Entrevista No.6)

La planificación contiene: (1) Análisis de la situación; (2) diagnostico de problema y potencialidades; (3) identificación y construcción de los objetivos; y, (4) las líneas de acción pormenorizadas. (Velasco, 2009: 244) incluyendo la participación de los distintos grupos de actores a quienes se les destinara la acción.

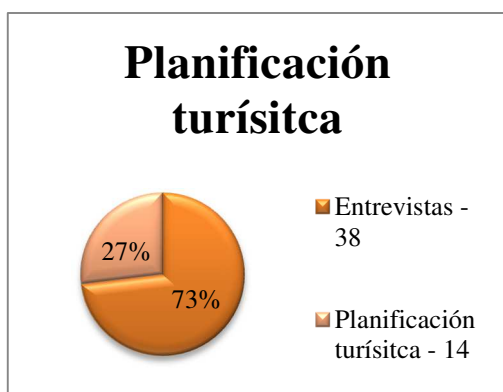
“En el año 2008, que yo estuve fuera como Instituto de Investigación, hicimos un trabajo para el Fideicomiso identificando cuales eran las razones principales por lo que se escogía la Riviera Maya como destino. Y es algo que se sabía pero se pudo comprobar mediante las entrevistas y demás. Que estos intereses varían de

persona a persona. Pero se identifican de manera bastante fácil por el país del que provienen.” (Entrevista No. 24)

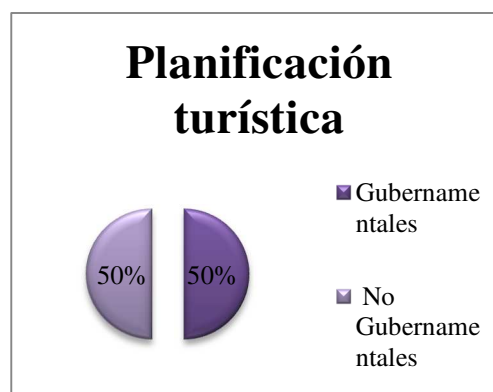
“Era un debate, un tipo debate que tenían unos tiempos programados y que al final se tenían unas preguntas, fue antes de que entráramos al gobierno, te digo que se formaron varias mesas de trabajo, de diferentes temas, no solamente turístico.” (Entrevista No. 25)

Sobre el contenido del total de las entrevistas realizadas, en porcentajes semejantes en cuanto al número de mención, de los treinta y ocho (38) entrevistados, catorce (14) participantes mencionaron la planificación del sector de turismo como un problema que el gobierno necesita dar atención. La mitad (07) eran actores dentro del gobierno y los otros siete (07) eran actores fuera del gobierno, como se muestran en los siguientes gráficos.

Grafico 22.- Planificación turística por mención. Grafico 23. Planificación turística por grupo de actor



Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia

La planificación es integrada en un documento escrito al que llamamos plan: *“instrumento que, de manera tentativa, tratan de modificar algún aspecto de la realidad actual mediante el diseño de un conjunto de acciones”* (Velasco, 2010: 36)

“Si tuviéramos un plan en el cual sabemos que vamos a crecer tantas habitaciones, vamos a generar tantos empleos, toda esta absorción deberíamos trabajar el día de hoy como prepararnos mejor a esos trabajadores para mejorarles y pertinencia educativa para mejorarles sus capacidades de inserción laboral y tener planes de

desarrollo urbano que les permita tener una vida de calidad también a los trabajadores de la industria turística.” (Entrevista No. 17)

“Desde mi punto de vista y vinculado con esa falta de proyección del programa turístico de un plan de desarrollo turístico, pues va todo lo demás, todo lo que es el andamiaje turístico de aquí hablaríamos de leyes, hablaríamos de todo lo que es la organización, lo que requiere el turista.” (Entrevista No. 16)

Así mismo, necesita considerar en conjunto todo el sistema turístico y sus subsistemas, para poder alcanzar conceptos de eficacia -“*capacidad de lograr las metas propuestas y producir los efectos deseados dentro de un ámbito de incidencia específico*” (Olmedo, 1998; 62)- ó eficiencia: “*capacidad para alcanzar metas propuestas en el tiempo prefijado, empleando para ello el mínimo de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos, previamente asignados para cumplir el objetivo.* (Olmedo, 1998; 62) Los cuales, son poco visibles en las políticas públicas.

Las acciones que integran este proceso ordenador en materia de turismo, fueron descritas en el análisis de las políticas turísticas de Solidaridad con dos (02) Programas sectoriales especializados en el área de turismo del 2011 al 2013 y del 2013 al 2016 respectivamente. Claramente estos planes de desarrollo especializados en el segmento turístico resultan insuficientes para atender la necesidad planteada.

Por lo que, al ser obligatoria la elaboración y publicación de este instrumento por las diferentes autoridades municipales y de acuerdo a las menciones y contenido de los participantes en las entrevistas. Podemos concluir que la planificación turística, es considerada en los temas de turismo de la agenda política del municipio como prominente, aunque su contenido no logre satisfacer el alcance de la actividad turística.

“Necesitamos tener una visión que mejore la integración de la política económica, con visión para beneficiar a toda la sociedad.” (Entrevista No. 17)

Por otra parte, esta categoría nos permitió observar como los actores de las comunidades políticas en turismo, trabajan sus propuestas las cuales impulsan con la movilización de sus recursos, con la intención de que sea elegida su preferencia sobre otras.

“No quiso aceptar un plan de movilidad que se entregó por escrito, todo armado de tres años de estudio.” (Entrevista No. 14)

En la dinámica de la formulación de agenda *“hay problemas que piden atención y no reciben por falta de soluciones u oportunidad. Y de la misma manera hay siempre “soluciones” flotando en el aire en busca de problemas que resolver.”* (Elder & Cobb, en Aguilar, 1992: 82).

Por lo que, en correlación al modelo de las corrientes, a pesar de la movilización de los recursos de las comunidades políticas, sino se llegaron acoplar las “tres corrientes”, probablemente cuando se presente su propuesta, no llegue a ser elegida. Teniendo que esperar a que llegue el momento de una nueva oportunidad, sin dejar de impulsar su preferencia.

De igual manera, en esta categoría encontramos interesante la necesidad comentada por los entrevistados sobre incluir la sostenibilidad dentro de la planificación turística. Recordando que la Sostenibilidad representa una demanda social, presente a nivel internacional así como en el Municipio de Solidaridad. Para la ONU un desarrollo sostenible implica acoplar los tres elementos básicos: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente, con la participación del gobierno, sociedad civil y el sector privado¹³⁰. (ONU, 2016)

“Deberíamos trabajar con una visión integral sobre sustentabilidad que incluya el cuidado del medio ambiente, pero también la inserción y que la participación de las empresas dentro del ámbito empresarial, el ámbito social y el ámbito cultural. Finalmente una visión de sustentabilidad del destino.” (Entrevista No. 17)

Entendiendo como sostenibilidad turística al *“desarrollo de la actividad de tal manera que, permitiendo la obtención de beneficios económicos actuales, no suponga la destrucción de beneficios económicos futuros.”* (Velasco, 2010: 40).

Esta necesidad de planificación de la sostenibilidad turística en Solidaridad, se encuentra impulsada por los grupos de interés, quienes movilizan sus recursos como comunidad política para sensibilizar sobre la importancia de esta cuestión.

¹³⁰ Información obtenida de la ONU (2016) Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Recuperado en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>

“El año pasado ya hicimos una evaluación en materia de sustentabilidad para el destino y salimos con muchos retos por delante, pero tampoco se ha logrado permear a nivel municipal.” (Entrevista No. 17)

En correlación, a la dinámica de formulación de la agenda política, esta cuestión tiene que seguir trabajándose por las comunidades políticas interesadas. Sin que los emprendedores de la política deje de promover su propuesta. Para que, cuando llegue el momento político oportuno impulsen su propuesta con el propósito de que sea elegida y sea parte de los temas de la agenda de la política pública.

g) Nuevos productos turísticos:

Esta problemática en turismo comentada por los participantes de las entrevistas coincide frecuentemente con los problemas públicos que frecuentemente presentan otros destinos turísticos. La cual, se mantuvo en las entrevistas como una necesidad del destino para el desarrollo y diversificación de la actividad turística.

“Los lugares que no se diversifican a la larga terminan mal.” (Entrevista No. 16)

El aprovechamiento de los atractivos naturales y el desarrollo de nuevos servicios o creación de productos que ofrecen a un mercado tan diverso y demandante como lo es el turismo fue una de las repetidas intenciones del sector, comentando las consecuencias de no asumirlo como un problema.

“Crear el producto turístico. Bueno lo principal es necesitamos definir, para empezar el paso tendríamos que tender un catalogo de productos turísticos que no tenemos. Luego de esto, tendríamos que evaluar la competitividad de cada uno de esos productos turísticos y tercero tendríamos que ver cuáles son aquellos productos turísticos que no están desarrollados y que necesitan desarrollarse con la visión de competitividad pero que no solamente sean competitivos sino que también sean filtrados a través de los órganos pilares que presentan la competitividad turística.” (Entrevista No. 17)

“Pero si revisamos un poco la historia, al menos alrededor del 2009 ¿Qué paso con la económica cuando llego el efecto de la influenza? ¿Cómo se vio afectada?

Entonces ahí es un, es algo que se debería visualizar en un futuro.” (Entrevista No. 9)

“Es un periodo totalmente atípico en todo, considerando que hasta diez años atrás por el impacto que tuvieron dos fenómenos mundial, que fue desde el 2008 la crisis económica de los Estado Unidos y en 2009 la parición de la epidemia del virus N1H1 (influenza) de manera que la necesidad más importante era diversificar los mercados.” (Entrevista No. 24)

En la categoría de nuevos productos fueron incluidas la problemáticas mencionadas de: diversificación de la oferta turística, creación de nuevos nichos y oportunidad de turismo, simplificación de trámites para la creación de nuevos negocios.

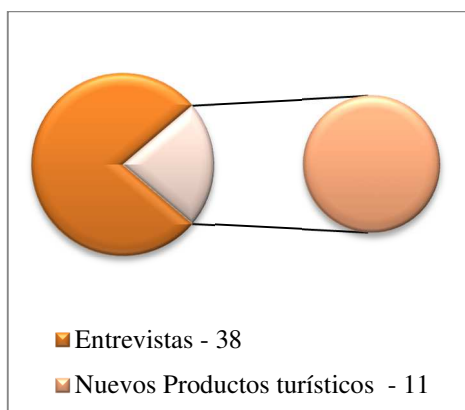
En esta cuestión, el municipio ve limitada su competencia y recursos destinados para la toma de decisiones y/o acciones que busquen atender la diversificación de la oferta turística, respecto a la creación de nuevos productos. Toda vez, que la titularidad de esta atribución fue conferida a la Secretaria de Turismo del Estado.

“La Secretaria de Turismo (SEDETUR) tiene entre su papel, el tema del desarrollo de productos y la capacitación para eso.” (Entrevista No. 24)

La problemática de nuevos productos turísticos que diversifiquen la actividad turística del municipio, es coincidente con los territorios donde se encuentran ubicados los destinos turísticos.

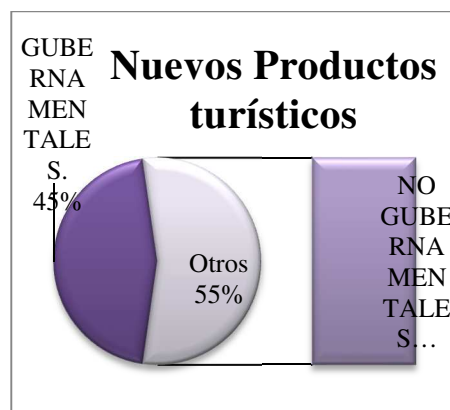
De los entrevistados al final encontramos cierta similitud en el número de menciones de de los actores dentro y fuera del gobierno. Esta cuestión fue nombrada por once (11) participantes de los treinta y ocho (38) que se entrevistaron, de los cuales cinco (05) eran actores gubernamentales y seis (06) no gubernamentales.

Grafico 25.- Nuevos productos turísticos por mención



Fuente: Elaboración propia

Grafico 24.- Nuevos productos turísticos por grupo de actor



Fuente: Elaboración propia

Por su parte, el municipio de Solidaridad, de acuerdo a lo contado por los entrevistados, ha discutido, seriamente considerado e incluido en la toma de decisión, durante los tres (03) periodos de investigación indistintamente uno del otro, el mejoramiento de la situación de este problema de naturaleza turística.

“Se que se están haciendo algunas actividades y entiendo que hay proyectos incluso por parte del gobierno para bajar recursos, para apoyar a algunas áreas, comunidades que se han acercado.” (Entrevista No. 20)

De igual manera existe de una forma más controlado y aplicada una planificación sobre planificación de la promoción turística, por parte del Fideicomiso de Promoción Turística de la Riviera Maya, órgano especializado en materia de promoción de los destinos. Que distinguiéndola de la autoridad legal municipal sobre la actividad turística. la proyección de la promoción hacia nuevos mercados, fue considerada en la planificación de la materia, como lo comento un entrevistado.

“En todo el Estado se hizo un estudio de los bienes y productos y están clasificados en unos rubros, es la de alimentos y bebidas, cristalería, blancos y productos de limpieza. Si, este es financiado, cofinanciado por el gobierno del Estado, la Secretaria de Desarrollo Económico y la Secretaria de Economía Federal...” “Este estudio se hizo en 2004 la primera vez, cuando lo terminamos ahora en el 2013, a 8 años de distancia, se aprecia algunas diferencias notables.” (Entrevista No. 24)

De igual manera, Solidaridad, como atención de esta problemática, ha usado uno de los recursos legales con mayor impacto que posee, es decir el encargo de la regulación de los procedimientos que deberán guardar los establecimientos mercantiles en el desarrollo de su actividad comercial, a través de cual, se generaron de acuerdo a las entrevistas ciertos esfuerzos facilitadores para la apertura o creación de nuevos productos turísticos, como agilización de los trámites administrativos, reducción del tiempo de respuesta de los mismos, y simplificación de trámites.

“Más que nada, facilidad para la creación de nuevas empresas en cuanto a trámites administrativos, el proceso administrativo de darse de alta.” (Entrevista No. 4)

“Bueno al menos ya no tenemos que ir a todas la áreas como lo hacemos antes, solo vamos a esa ventanilla. Porque antes tenias que ir allá arriba y a que te dieran tu pase de caja, ibas a pagar la licencia de salud, regresabas otra vez allá arriba, lo entregabas, te decían cuando vinieras y volvieras ir allá arriba. Ahora cuando menos ya solo es a la ventanilla única y ahí te dan las licencias de salud.” (Entrevista No. 29)

Es decir, los nuevos inversores, así como el sector productivo tienen que cumplir las determinaciones que establece la regulación municipal y justo en esta interacción derivada del procedimiento de apertura o renovación de las licencias municipales, es donde se da la intervención del gobierno municipal y en donde promueve la generación de nuevas fuentes de empleo en turismo para su municipio.

En el porcentaje de menciones con relación a los participantes de la entrevistas ocupó cierta relevancia como problema turístico. Al respecto esta problemática, en mayor medida los esfuerzos de la iniciativa privada de algunos actores, han sido relevantes y mencionados por los entrevistados.

“Digamos Xcaret, con su Xplor y Xoximilco y otras actividades que no son las comunes del turismo, fuera de allá por parte del gobierno no veo una acción de diversificación del turismo, solo iniciativa privada.” (Entrevista No. 16)

A pesar de esta situación, en las entrevistas los actores tanto gubernamentales como no gubernamentales por las menciones de igual manera consideran el tema como relevante y demandan su atención, encontrándonos con un problema reconocido e identificado.

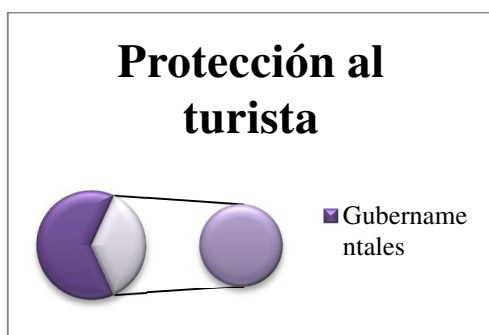
h) Protección al turista:

Problema publico que abarcó la necesidad de salvaguardar la seguridad integral del turista, durante su estancia en el destino en temas de seguridad pública, seguridad turística, protección civil, casa consular, transito municipal.

Las problemáticas que integraron esta necesidad se conformaron por: boletas de cortesía, capacitación a políticas, operativos de vacaciones, inversión en equipamiento, Sistema Estatal de Localización en casos de huracán, casa consular, en la que fue incluida protección civil en casos de huracán, tránsito municipal, oficinas de vinculación con los cuerpos consulares para la recepción y seguimiento de quejas, entre otras.

Once (11) de los participantes nombraron en las entrevistas realizadas a la seguridad como un problema para el turismo, de los treinta y ocho (38) entrevistados. Respecto a los entrevistados divididos por grupos siete (07) de ellos eran actores gubernamentales y cuatro (04) no gubernamentales.

Grafico 26.- Protección al turista por gpo. de actor Grafico 27.-Protección al turista por mención



Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia

Los gráficos anteriores, sobre mención por grupo de actores refleja la considerable diferencia de mención entre actores, siendo en mayor medida por parte de los actores de gobierno, que en comparación con el grupo no gubernamental, el problema de protección al turista, tuvo una menor prominencia que otros temas.

Esta protección al turista fue mencionada en diferentes áreas o entornos de posible riesgo. En el caso de la seguridad pública, en las entrevistas comentaron sobre la acción del cuerpo policial en las zonas turísticas.

“Específicamente la inversión en equipamiento de seguridad pública independientemente de los monitoreos que se ven en la ciudad. Por ahí un turista me comentaba, recorro menos de 200 -300 metros se ve un vigilante, una patrulla y eso a ellos les da certeza de que de alguna manera se están haciendo bien las cosas y la inversión pública esta ahí.”(Entrevista No. 27)

En el área de transporte de acuerdo a lo comentado en las entrevistas, buscaron apoyar en la vialidades así como protegerlos de posibles excesos de la autoridad por faltas menores de transito dentro de las localidades, ambas relacionadas con transito municipal.

“En una junta de con ustedes, que por ahí, alguien comento que el turista tiene por ahí derecho de ser amonestado la primera vez y no vacunado.” (Entrevistas No. 14)

“Seguridad de apoyo en las vialidad para hacer uso de ellas y se apoyo con las boletas de cortesía” (Entrevista No. 28)

“Era como infracción de cortesía y es entregada hace, un tarjetón para que no le quiten ningún documento al turista.” (Entrevista No. 18)

Por la situación geográfica en la que se encuentra el municipio de Solidaridad, los entrevistados comentaron la protección del turista en casos de fenómenos meteorológicos en especial de huracanes. Operados por las áreas gubernamentales de turismo en coordinación con protección civil.

“Conservamos lo que era Riviera Maya Guest Locator” (Entrevista No. 18)

Sobre la protección y asistencia de sus consulados, en las entrevistas, comentaron sobre una oficina de turismo encargada de la vinculación con el cuerpo consular del estado con sus turistas connacionales para la atención de sus necesidades así como para la recepción y seguimiento de quejas y solicitudes de turistas.

“Creación de la casa consular como parte de las áreas de seguridad. Se autorizo a que no existieran infracciones a los turistas (cortesía no falta grave) boletas de cortesía, instalaciones de seguridad. (Entrevista No. 35)

Por lo que, podemos concluir que el problema de protección al turista, se encontró presente en la agenda política turística de Solidaridad, dada la mención por los

participantes gubernamentales en las que en su mayoría comentaron las diversas acciones y decisiones que fueron tomadas para su atención en los tres periodos de investigación indistintamente uno del otro.

i) Información turística

La problemática mencionada en las entrevistas fue considerada con una de las obligaciones que tiene el municipio para encargarse la información de promoción. El cual, encontramos prominente en las menciones. Probablemente al ser una función de carácter local.

La categoría de información al turista, fue mencionada casi por igual por los actores gubernamentales, que por los actores fuera de gobierno. Además en el contenido de las respuestas, la mayoría de los participantes de gobierno relacionaron el problema con la existencia de las mismas herramientas implementadas, sin distinguir el periodo de mandato, a través de las cuales se brinda atención a los turistas.

“Tiene módulos de información, pero considero que el personal que está atendiendo esos módulos no tiene la suficiente capacitación para atenderlos e incluso la vocación en el servicio.” (Entrevista No. 8)

“Existe participación, existe material, participación en las ferias turística, existe un programa y mucho mas orden y mucho mas acciones concretas en lo que es la información turística local para los turistas que ya están en el destino.” (Entrevista No. 17)

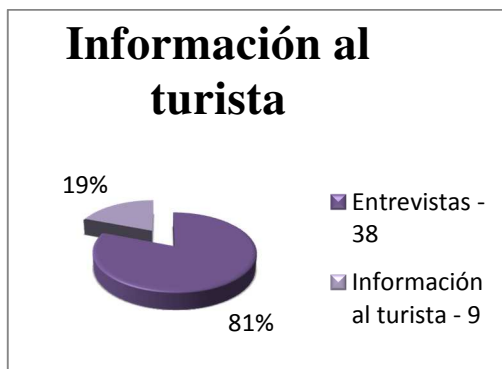
“A pesar de que en apreciar, se han hecho dos tres esfuerzos no ha sido suficiente para mí en relación a los tiempos, a la exigencia de los tiempos. No solo es tener una palapita en un camellón con una niña de 22 años vestida de azul, que de verdad no sabe donde están las cosas, entonces en un tríptico que ya te lo di, porque mírate y resuelve las cosas, yo creo que no es suficiente.” (Entrevista No. 14)

“La Dirección General de turismo tiene módulos de información.” (Entrevista No. 8)

“Contábamos en ese momento con cuatro modelos de información de turismo, en el cual podían preguntar el turista la duda que tuviera.” (Entrevista No. 32)

La problemática de información al turistas, como resultado de las entrevistas nos arrojo que de los nueve (09) actores que consideraron como una de las principales necesidades de atención de la información, cinco (05) participantes fueron de actores dentro del gobierno y cuatro (04) participantes de actores dentro del gobierno, teniendo una respuesta bastante semejante. Representando un diecinueve (19%) de los treinta y ocho (38) entrevistados.

Grafico 29.- Información al turista por grupo de actor



Fuente: Elaboración propia.

Grafico 28.- Información al turista por mención



Fuente: Elaboración propia.

La información promoción y de interés general del municipio que podrían necesitar los visitantes dirigida al turista, fue difundida a través de espacios físicos llamados módulos de información turística, medios electrónicos y digitales así como y redes sociales institucionales. Acciones y/o decisiones que fueron tomadas del 2008 al 2016, con excepción de la página web creada en el segundo periodo de administración.

“Y en la parte de difusión que es algo muy importante, también se creó la página web de Playa del Carmen playadelcarmne.gob.mx donde se, donde se le daba consejos al turista de donde podían ir a comprar, que podían visitar, los hospitales, toda la información de la ciudad,” (Entrevista No. 32)

“Hay información en redes sociales, que es importantísimo que es de lo que más está funcionando ahorita para que todo el turista que llegue se mete a redes sociales para revisar de cómo está funcionando y bueno la información en los módulos de información y los trípticos que están manejando de información tanto gubernamental como la no gubernamental.” (Entrevista No. 1)

“Hubo mucha información a través de los módulos turísticos, es la difusión de que se le dio al visitante para que conozca todos los lugares que hay acá, todos los lugares.” (Entrevista No. 30)

Por lo que concluimos en que el problema de información al turista, por la mención y la toma de decisiones y acciones fue considerado en la agenda política de Solidaridad del 2008 al 2016.

j) Servicios públicos

Como se ha mencionado en diversas categorías, los beneficios de la actividad turística trae aparejado un desajuste entre el crecimiento poblacional en el territorio y la dotación de servicios a la ciudadanía, enfatizando problemas de desarrollo urbano y servicios públicos. La relación de la mención de estas problemáticas con el turismo, es el impacto genera que la misma genera en la comunidades receptoras.

“Nosotros en el municipio enfrentamos consecuencias del éxito turístico que son, la falta, el crecimiento tan acelerado que siempre deja rezagado el municipio en la atención de las necesidades fundamentales que son su responsabilidad. Y todo tiene que ver con lo urbano, escuelas banquetas, alumbrado público, seguridad hospitales.” (Entrevista No. 24)

El municipio posee las facultades para la formulación, aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano municipal. (Cruz, 1999; 84). Las cuales, a consideración de los participantes no han logrado dirigir la creciente demanda urbana.

“El programa director no va acorde a las necesidades de la población.” (Entrevista No. 14)

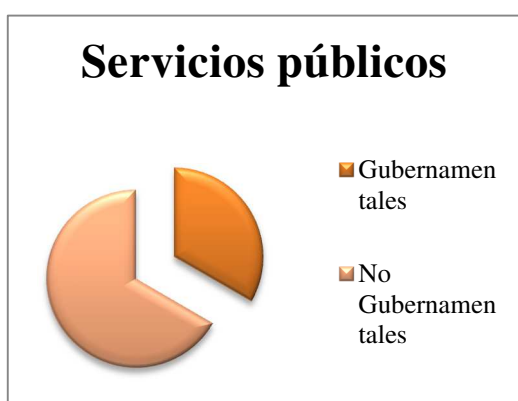
Los problemas de servicios públicos obtenidos en las entrevistas como problemáticas para integrar esta categoría son: imagen urbana, drenaje, saneamiento de aguas, iluminación, banquetas, desorden urbano, construcciones.

“Por imagen urbana me refiero a áreas verdes, banquetas, calles, como infraestructura turística, incluyó iluminación que es muy importante con la seguridad de todos, que se ha hecho un extraordinario esfuerzo. Imagen urbana hablando de equipamiento y yo incluiría también los famosos edificios que son, que no están siguiendo las reglas de construcción.” (Entrevista No. 9)

“Los servicios públicos estamos hablando de basura, este de repente estas por la noches en la quinta avenida caminando y están pasando los camiones de basura, a veces lo hacen más temprano, la gente sale a correr, me ha tocado caminar es hora de repente y voy viendo que hay camiones que están recogiendo basura. En si la demanda de los servicios.” (Entrevista No.12)

Los participantes en las entrevistas que comentaron como problemática fueron de treinta y ocho (38) entrevistas nueve fueron las menciones realizadas, representadas en el siguiente Grafico. Por otra parte en relación al lugar que refiere la naturaleza del grupo de actor, fueron comentados por seis (06) actores fuera del gobierno y (03) actores gubernamentales.

Grafico 30.- Servicios públicos por mención gpo.de actor



Fuente: Elaboración propia.

Grafico 31.- Servicios públicos por



Fuente: Elaboración propia.

La atención de las necesidades de los servicios públicos a la población, es facultad directa de los Municipios, la cual tiene que involucrar una imprescindible planeación y administración del desarrollo urbano de su propio territorio. (Instituto de Investigaciones Jurídicas; 1994, 219) Esta problemática se puede dimensionar con la capacidad y ajuste de cobertura que deberían tener los servicios y el desarrollo de la ciudad acorde a su crecimiento y los turistas que lo visitan.

“Tenemos también un reto de cómo darles condiciones más adecuadas tanto a los trabajadores como a todos los que vivimos de una manera directa o indirectamente del turismo, mejores sueldos, mejores prestaciones, infraestructura urbana.” (Entrevista No. 17)

“Las autoridades atacaron el problema del presente, ósea falta una calle y se hace una calle, faltan dos casas y se hacen dos casas, pero nadie se puso a prever que iban a necesitar más de una calle, mas de una casa.” (Entrevista No. 16)

“El programa director no va acorde a las necesidades de la población.” (Entrevista No. 14)

“Todos los recursos tiene un límite, si pasamos de ese límite entonces vamos a tener algunas consecuencias y corto o a largo plazo las cuales se tienen que atender.” (Entrevista No.20)

Esta importante problemática, a pesar de mencionada en las entrevistas y característica de los conflictos generados por la actividad, se mencionaron acciones o decisiones que hayan sido consideradas por la autoridad para asumir su atención. Por lo que, podemos concluir con que este problema, no se encontró presente en la agenda política de turismo de Solidaridad.

k) Medio ambiente

Problema mencionado en el desarrollo de las entrevistas, relacionada con la intención de cuidarlo en entorno a la operación de las actividades turísticas de Solidaridad. Encaminados a la conservación de los distintos entornos.

“Quise yo tomar el medio ambiente, ¿por qué el medio ambiente? Porque hay proyectos muy fuertes ahorita que están devastando todo y no están haciendo nada” (Entrevista No. 10)

Dentro de esta categoría se incluyeron las problemáticas: cuidado de las playas, manglar, cuidado del agua, saneamiento del agua, cambio climático. Cenotes, el propio medio ambiente.

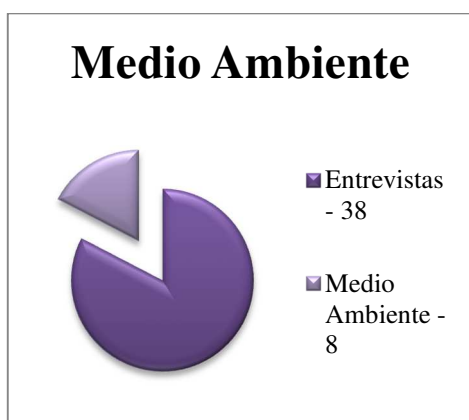
“Creo que hemos mejorado en medio ambiente, tenemos ya un marco jurídico que nos ayuda a tener un mejor; y creo también que la iniciativa privada se ha mudado hacia ya optimizar la utilización de recursos, los cual beneficia económicamente a la iniciativa privada, pero también beneficia al medio ambiente.” (Entrevista No. 17)

“Ciertamente ambiental. ¿lo que yo conozco?. Pues uno el terminar con los rezagos en la infraestructura de drenaje, tratamiento de agua, saneamiento. Pues el cambio climático.” (Entrevista No. 23)

“Programas de medio ambiente; pues ahí si te puedo decir que llevamos una serie de programas que ya se volvieron parte de una política dentro del Municipio que han trabajado en administraciones anteriores y se les ha dado una continuidad.” (Entrevista No. 27)

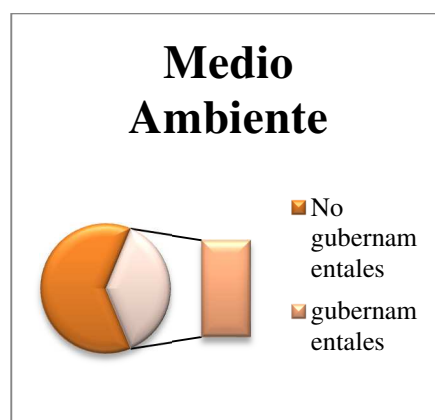
Sobre el total de las treinta y ocho (38) entrevistas ocho (8) participantes consideraron al medio ambiente como un problema, porcentualmente representado. De los cuales tres fueron gubernamentales y cinco (05) no gubernamentales.

Grafico 32.- Medio Ambiente por mención



Fuente: Elaboración propia.

Grafico 33.- Medio ambiente por grupo de actor



Fuente: Elaboración propia.

El problema del medio ambiente ha sido reconocido en el escenario local, nacional e internacional del cual formar parte los participantes y actores, coincidentes en los problemas turísticos de otros destinos.

“Tener un desarrollo claro, la relación de cuidado al medio ambiente como lo vas a armonizar el desarrollo turístico con el cuidado del medio ambiente” (Entrevista No. 17)

“Medio ambiente me refiero al recurso, al cuidado, la construcción a todo lo que se está viendo ahorita, muelles donde no deben de ir, edificios donde no deben de ir y todo eso.” (Entrevista No.7)

“Cuidado al medio ambiente en todos sus aspectos, como actualización de la red de drenaje, reforestación y limitación del crecimiento en el respecto del reglamento vigente, me refiero edificios de seis pisos cuando no se podrían dar, me refiero a grandes edificios a orilla de la playa sin saber si tenemos áreas de drenaje suficiente. Me refiero también a los fraccionamientos que aparentemente están muy lejos de la zona turística pero gracias al maravilloso sistema de caverna son más conectados de lo que pensamos” (Entrevista No.9)

Por lo que, podemos concluir que a pesar de la importancia y reconocimiento mundial el problema del medio ambiente no fue considerado dentro de la agenda política de turismo de Solidaridad del 2008 al 2016, pero si en otras agenda políticas municipales.

1) Cultura Turística

Problemática mencionada por los participantes como una necesidad de integración social sobre su entorno, considerando la atención a los turistas.

“Playa del Carmen, ya que como es una ciudad polifacética, pues no se está trabajando en la identidad, cada quien tiene sus propias creencias, sus propias culturas, sus tradiciones, pero nosotros vivimos en una zona maya ¿Por qué no adoptar las cosas mayas?” (Entrevista No. 31)

En esta categoría se ha incluido las problemáticas mencionadas: de la atención y buen trato del turista, conciencia e identidad, sensibilización de los que nos visitan y llegan a residir al territorio.

“Primero generamos esa identidad y luego obligamos a esa gente, no obligamos de golpe, sino a sensibilizar a esa gente que viene a nuestro municipio a este lugar, a que se fundan en esa nueva cultura que estamos generando.” (Entrevista No. 19)

Durante las entrevistas al crear esta categoría incluimos las acciones de conciencia turística, atención al turista, identidad del municipio, cultura turística, identidad. “Conservamos un programa que se llamaba amigo turista yo lo cuido, que era de los niños en que les hablaban del importar desear del cuidado del turista.” (Entrevista No. 18)

“En las reuniones que tuvimos precisamente con la Dirección de turismo hablaron sobre la importancia del turista, de cuidar al turista y ayudarlo.”
(Entrevista No. 10)

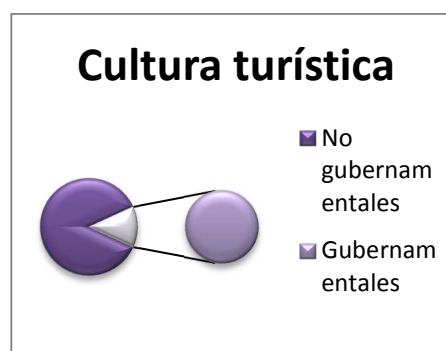
Sobre los resultados de las treinta y ocho (38) entrevistas realizadas, ocho (08) participantes mencionaron alguna cuestión contemplada con la cultura turística como un problema que es necesario atender. Sobre la representación porcentual en la distinción del grupo de actor al que pertenecen, por su parte los fueron cinco (05) no gubernamentales y tres (03). Teniendo mayor mención de los actores no gubernamentales.

Grafico 34.- Cultura turística por mención



Fuente: Elaboración propia.

Grafico 35.- Cultura turística por grupo de actor



Fuente: Elaboración propia.

Por último podemos concluir que esta problemática, además de ser la menor mencionada. No se encontró presente en la agenda política de Solidaridad del 2008 a la 2016. Al respecto, fue encontrada evidencia sobre la implementación de una acción al inicio del periodo de observación de la que no encontramos constancia de su seguimiento.

f) Consideraciones finales.

Los resultados de las entrevistas realizadas, fueron descritas en el apartado anterior respecto a los problemas que aparecieron en el contenido de las mismas. Dichos problemas fueron explicados de manera particular incluyendo sus principales características, contexto y distinción entre las menciones de los actores gubernamentales de los actores no gubernamentales.

La Formulación de la agenda política en turismo, se puede explicar por algunos entrevistados como arreglos económicos, donde algunas personas privilegiadas tienen un mayor acceso en los temas de la agenda política y en la selección de sus preferencias.

“La determinación de las necesidades de desarrollo en materia de turismo en el municipio está en función de intereses económicos”. (Entrevista No. 16)

“Lo que existe es una reunión de inversionistas en la cual ellos exponen sus necesidades y en base a las necesidades de ellos se van tomando decisiones, pero esto no necesariamente te va a llevar a un desarrollo turístico como municipio.” (Entrevista No. 16)

Sin embargo, en esta investigación pudimos observar que aun cuando algunas cuestiones pudieran explicarse, estas justificaciones para nuestra investigación resultan insuficientes para dar respuesta la formulación de la agenda. Ya que, en el caso de estudio, pudimos observar en primer lugar, que la reconfiguración, definición e impulso de los problemas públicos se da en lo particular, dependiendo de la construcción, percepción y valoración de los mismos.

También observamos que cada problema impulsa su entrada o salida a la agenda política, y que existen ciertos problemas que por su prominencia, se encuentran al inicio de la lista de la agenda para ser elegidos por la autoridad.

De igual manera, pudimos observar la importancia e influencia de las valoraciones, percepciones e ideas comunes sobre las cuestiones o temas importantes de un área política, como en la materia turística. Y aun más, observamos la importancia de la conformación de las comunidades políticas para la entrada y salida de temas en la agenda. Todas explicadas en el modelo de la corrientes (Kingdon, 1984) en lo que respecta a la dinámica de la agenda.

2. LOS TEMAS BÁSICOS.

Los problemas públicos se construyen con la relación de acontecimientos o situaciones unidas convertidas en “*construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad*” (Elder & Cobb, 1984 en Aguilar, 1992: 77).

Con el análisis de los problemas, las entrevistas nos permitieron observar la complejidad del proceso y sobre todo la importancia de la participación de los actores, para el impulso de sus preferencias en el momento adecuado. O como lo explica uno de los entrevistados.

“Cuando tú tienes esta toma de decisiones, generalmente creas polémica, lesionas intereses y cuando lesionas intereses generas todo tipo de cosas para hacer, generas presiones, generas todo y tienes que tomar una decisión políticamente estratégica, ahí tienes que tomar una decisión.” (Entrevista No. 13)

Sobre este complejo proceso de formulación de los temas de agenda, de las entrevistas obtuvimos mucha información, experiencia y conocimiento que nos compartieron los entrevistados sobre los problemas turísticos en Solidaridad. De este proceso de retroalimentación, observamos la dinámica explicada en el modelo de las corrientes sobre cuestiones que definidas como problemas e impulsadas por los actores, lograron subir a la agenda política. No visibles en los temas de la agenda política de turismo en el municipio.

“Aun así pues decidimos hacer el experimento, probar. Hubo un compromiso increíble por parte del ayuntamiento, lidero muy bien el proceso e invirtió dinero el municipio y finalmente se publicó. La SEMARNAT lo publicó y la verdad que todo el mundo quedo muy contento al final del proceso.” (Entrevista No. 23)

En el contenido de las entrevistas nos encontramos con un tipo de problemas públicos relativamente sencillos y localizados con respuestas disponibles, caracterizado por un consenso mayoritario; a diferencia de problemas públicos más complejos o poco definidos, que podemos encontrar en otras arenas políticas. (Aguilar, 1992: 23)

Los cuales pudimos confirmar con las acciones y/o decisiones descritas en los instrumentos de las políticas públicas. De igual manera, los problemas públicos obtenidos del contenido de las entrevistas, coinciden con los resultados obtenidos por Velasco (2014:15) sobre planes de los gobiernos en España, donde se clasifican por tipo de destinatarios: Turista, Empresas turísticas, Destinos.

Al respecto hemos relacionado el contenido de los destinatarios de las políticas (Velasco, 2014: 15-16) con los problemas obtenidos en las entrevistas, arrojando lo siguiente:

- Relacionados con el turista: protección al turista.
- Relacionados con las empresas turísticas: nuevos productos y capacitación turística.
- Relacionados con los destinos turísticos: Promoción turística, Infraestructura turística y coordinación institucional.

De igual manera, de acuerdo con Velasco (2014:16) hemos mencionado aquellos problemas presentes en los planes turísticos, de los gobiernos españoles, que sin haber tenido acciones relevantes, se relacionan con ciertas problemáticas encontradas en esta investigación: planificación turística, medio ambiente, servicios públicos.

“Cognoscitivamente el estado de la cuestión no cambia porque el gobierno, ante la incertidumbre causal de su actuar, concierte de manera inteligente la definición del problema con los demandantes o los afectados, para compartir riesgos y responsabilidades en su actuación.”(Aguilar, 1992: 68)

Por lo anterior, podemos observar cierta similitud de los problemas turísticos en los territorios receptores de visitantes. Para determinar del listado, cuáles fueron los problemas públicos que conformaron la agenda política turística de Solidaridad durante el periodo de observación los hemos dividido en tres rubros:

1. Problemas turísticos
2. Fortalecimiento de las instituciones
3. Conflictos del desarrollo turístico

En el desarrollo de la presente investigación, de acuerdo a los resultados obtenidos en el primer listado de los problemas públicos, realizar esta segunda codificación dividiéndola por la naturaleza de su contenido. La siguiente Tabla muestra los problemas clasificados por los tres grandes rubros, en los que se distingue la mención realizada por actores gubernamentales y no gubernamentales.

Tabla 30.

Clasificación por la naturaleza de los problemas públicos.

Clasificación	Problema	Frecuencia	Gubernamental	No gubernamental
Problemas turísticos	Infraestructura turística	22	11	11
	Promoción turística	22	8	14
	Capacitación Turística	14	7	7
	Planificación Turística	12	6	6
	Protección al turista	11	7	4
	Nuevos Productos	10	5	5
	Información al Turista	9	5	4
	Cultura Turística	8	5	3
Fortalecimiento institucional	Regulación	18	3	15
	Coordinación Institucional	15	7	8
Conflictos del desarrollo turístico	Medio Ambiente	8	5	3
	Servicios públicos			

Fuente: Elaboración propia con datos de las 38 entrevistas realizadas.

Se puede observar que, que en parte por la concurrencia de otras materias, importancia y el impacto de la actividad que se desarrolla en un contexto político, en el anterior primer listado sobre el contenido de las entrevistas, fueron apareciendo problemas relacionados con la complejidad de la materia turística e incluso algunas relacionadas con las instituciones políticas. Lo que motivo a nueva codificación que describiremos a continuación.

“Yo creo que el turismo no lo puedes aislar, porque definitivamente es una actividad totalmente transversal, tiene que ver con el desarrollo urbano, tiene que ver con medio ambiente, tiene que ver con toda la clase de políticas que es la misma naturaleza de la empresa turística y de los destinos turísticos, la transversalidad.” (Entrevista No. 24)

A) Problemas turísticos

En esta categoría fueron seleccionados los problemas públicos que por su acción eran derivados de manera directa de la actividad turística. La justificación para este argumento de selección se basó en las competencias y características de las políticas públicas de turismo durante el periodo de mandato. Toda vez, que como ya comentamos, no

encontramos evidencias que las políticas turísticas hubieran considerado la gestión de los conflictos producidos por el impacto de la actividad.

Los problemas turísticos que resultaron de las entrevistas realizadas, coinciden con los problemas públicos de las comunidades receptoras de turistas. Incluso sus resultados mostraron cierta coincidencia con los encontrados en la investigación de Velasco (2011). Esto se traduce en un alto conocimiento y familiaridad de las necesidades del segmento turístico en un territorio. A su vez, se encontraron atendidos en los diferentes instrumentos de las políticas públicas en Solidaridad del 2008 al 2016.

“Para escapar a decisiones inciertas, bajo la presión hostil de los reclamantes, se tiende a definir el problema en términos accesibles a los modelos, teorías y tecnologías que dominan las organizaciones gubernamentales y que han demostrado ser eficaces en otras circunstancias.” (Aguilar, 1992: 67)

Los actores participantes en las entrevistas, mantuvieron un discurso bastante homogéneo en la determinación de los problemas de naturaleza turística, en el municipio de Solidaridad en el periodo de observación.

Encontrándose presentes en las acciones y/o decisiones orientadas al desarrollo de la actividad turística en el municipio y dirigida a los distintos destinatarios de las políticas turísticas. (Velasco, 2008). Como se puede observar la mención tanto de los actores gubernamentales como no gubernamentales.

Sobre el listado final de los temas de agenda, concluimos que con excepción de la cultura turística, los problemas mencionados como problemas turísticos conformaron la agenda política de turismo en Solidaridad del 2008 al 2016.

B) Fortalecimiento institucional

Esta categoría encuadra dos grandes la llamada falta de coordinación institucional, que se ha encontrado presente en otros destinos turísticos (Velasco, 2008) y la regulación problemática es coincidente con las democracias jóvenes y poco consolidadas, en especial las de América Latina, derivada en la muchos casos de la permisibilidad de las instituciones para el desorden de la ciudad altamente potencializado por la actividad turística.

La Administración pública está pasando un proceso de modificación y adaptación de nuevos factores: creciente diferenciación de la sociedad, mayor autonomía de las personas y de los sectores, la expansión de la economía local, la comunidad informativa, la formación de regiones políticas y económicas, entre otras. Las nuevas orientaciones, procedimientos y diseños que han implementado las administraciones demuestra de dar atención a estos nuevos retos en la que han incluido un consolidar su democrática y fortalecer sus intenciones para recuperar la confianza perdida del ciudadano. (Aguilar, 2066:1)

Los actores gubernamentales participantes, sobre este segundo rubro “Fortalecimiento Institucional” mencionaron como problema de atención la falta de “coordinación gubernamental, mientras que los actores fuera del gobierno la mayor problemática fue la carente “Regulación.”

“Las expectativas de los ciudadanos y sus demandas al gobierno no disminuyen, sino que continúan creciendo. Los ciudadanos quieren una Administración abierta, mayor calidad en la prestación del servicio, soluciones a problemas cada vez más complejos y el mantenimiento de los derechos sociales ya existente”¹³¹
(OCDE, 2006: 25)

La permisibilidad de ciertas condiciones y cuestiones dentro de la dinámica cotidiana de la comunidad confluyen para considerar que es necesario empezar a crear estructuras e instituciones fuertes que den atención a la problemática en materia de turismo, por ser el caso que compete a la presente investigación, con el propósito de atender las nuevas necesidades además de recobrar la confianza de los ciudadanos.

“Proyectos suicidas como la Tark.” “La rentabilidad del destino a largo plazo o a corto plazo. Y con esta visión hay que trabajar de manera que todos nuestros reglamentos, etc. Resistan a cualquier visión con otros intereses y si la proyección es turística este enfoque sea inatacable” (Entrevista No. 9)

Esta categoría integrada por las dos problemáticas antes señaladas, podemos concluir que no se encontraron presentes en la agenda política de turismo de Solidaridad. Sin dejar de mencionar la oportunidad que representaría su atención.

¹³¹ La modernización del Estado: el camino a seguir / Organización de Cooperación y Desarrollo Económico; traducción de Sonia Piedrafita Tremosa – Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006 – 25/268 p.

C) Conflictos del desarrollo turístico

Los problemas públicos de medio ambiente y servicios públicos, fueron considerados dentro de esta categoría, al ser las áreas que reciben un importante impacto de los conflictos que genera la actividad turística en un territorio que afecta a su población.

“Los conflictos se generan al permitir el desarrollo turístico de los espacios sin que éste se condicione a un crecimiento ordenado de los servicios, infraestructuras y unas garantías de minimizar los impactos medioambientales.”
(Velasco, 2008: 28)

Dicho en otras palabras, el impacto social, ambiental y económico (ej. generación de empleos poco remunerados) comunes en los territorios, en el caso de turismo son potencializados por el desarrollo de la actividad.

“Un país subdesarrollo no puede controlar sus recursos naturales y un país sin recursos naturales no se puede desarrollar.” (Entrevista No. 23)

“El ordenamiento de la ciudad es muy importante. Todas las ciudades que tienen tanto éxito como lo es Solidaridad, tienen un crecimiento demográfico explosivo, es natural es lógico que se salgan de los programas y de control y que tengamos áreas irregulares y que tengamos necesidades en esas cuestiones.” (Entrevista No. 3)

“Uno tener una política empresarial sana en dos respeto cultural, la parte de beneficios sociales como el turismo puede ser realmente un motor de desarrollo que ayude a las comunidades a desarrollarse y tres y cuatro, podemos contribuir a eso encontrando una armonización entre el desarrollo y el cuidado al medio ambiente.” (Entrevista No. 17)

La problemática, expresa necesidades sobre la atención de aquellos problemas que van incrementando con el desarrollo de la actividad.

“La explotación del destino que conlleva un crecimiento poblacional, yo no lo veo como positivo necesariamente, se requiere de estudios para saber cuanto podrá aguantar el destino.” (Entrevista No. 9)

En las entrevistas que se realizaron los participantes comentaron la necesidad de que asumida por el gobierno el encargo de dichos conflictos. Por ejemplo, además de impulsar la creación de nuevas empresas que generan una fuente de empleo, también deberían de considerar que su apertura genera un importante proceso de atracción y crecimiento de la población, y por lo tanto también se deberían de encargar de asegurar como mínimo la prestación de los servicios públicos a esos nuevos trabajadores que formaran parte de su población.

“Es difícil porque en nuestro país todavía tenemos retos más básicos, por ejemplo la cuestión de desarrollo urbano, el crecimiento de la población las necesidades de empleo, son cosas que parecieran más apremiantes, muchas veces que tener una visión más integral del turismo.” (Entrevista No. 17)

Al respecto, se consideró importante comentar que el desarrollo turístico debería considerar una parte de retribución y beneficios sociales a la comunidad por parte de los prestadores de servicios turísticos. Que pudieran ser traducidos como alternativas para apoyar el ordenado y sano crecimiento de la ciudad. Considerando el excesivo uso de los bienes públicos que al ser utilizados por los visitantes, pueden causar una molestia a la comunidad. Por otra parte, en el desarrollo de la presente investigación se encontró algún documento público, en la que se prevé que la proyección oficial de los impactos positivos y negativos que genera el crecimiento del territorio con relación al aumento la actividad.

Sin embargo, sin conceder que no exista, lamentablemente no encontramos ninguna evidencia pública, que en materia de turismo contemple los conflictos que generan los impactos de la actividad turística municipal. Es decir, el turismo ayuda a cumplir con los objetivos territoriales y de desarrollo a corto plazo, sin lograr determinar o asumir algún mecanismo de mitigación o adaptación, que empiece a gestionar dichos impactos.

Por lo que podemos concluir, *“que los decisores públicos son conscientes desde los inicios de la actividad turística de que existen conflictos graves en los destinos.”* (Velasco, 2011). Sin embargo, los problemas contenidos en esta categoría, no se encontraron dentro de la agenda política de turismo en Solidaridad del 2008 al 2016.

IV. CONCLUSIONES

Analizar el turismo desde las Ciencias Políticas implica ampliar nuestra visión, para no solo observarlo como un fenómeno preponderantemente económico. Estudiar las políticas públicas significa *“el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad.”* (Meny & Thoeing, 1989 en Morata, 1992: 7). Las cuales, son desarrolladas en un complejo sistema político, pudiendo ser observadas como arenas políticas, que al no ser siempre racionales, podemos apoyarnos a través de mecanismos como los instrumentos de las políticas públicas, para su análisis. (Velasco, 2005: 34)

La política pública es el *“cauce de acción impulsado por un gobierno legítimamente elegido en ocasiones junto con otros actores no gubernamentales, especialmente movimientos vecinales y sociales con el fin de alcanzar diferentes objetivos relacionados con un sector o un espacio territorial concreto.”* (De la Fuente & Velasco, 2012:40) Cada política es desarrollada de acuerdo al contexto en el que se construye. La complejidad resulta de los procesos de interacción y sus relaciones. Para esta investigación, analizar las políticas de turismo, significó aplicar las nociones teóricas de las políticas públicas y su proceso de formulación, en una arena concreta con valoraciones, percepciones e ideas, que la distinguen de otras políticas apoyándonos del uso de herramientas de estudio.

Por su parte la formulación de las políticas públicas implica diferentes fases y etapas que pueden ser descritas cíclicamente, sin que su origen dependa exclusivamente de un único inicio. Como referencia una de las fases iniciales de las políticas que considera el modelo heurístico es la formulación de la agenda, objeto de nuestro estudio. Y debido a la amplitud del significado de la palabra agenda y sus diversos tipos, fue elegida para este análisis la agenda política: listado de temas a los que el gobierno decide prestar atención. La cual se subdivide en: a) agenda gubernamental: los temas que están recibiendo cierta atención y b) agenda decisional: lista de temas dentro de las agendas gubernamentales que están por encima para una decisión activa. (Kingdon, 1984:4)

Al respecto merece destacar que dentro de esta dinámica de formulación de la agenda se toman decisiones al elegir unos temas sobre otros. Y esta decisión pública puede ser explicada por diversos postulados de las teorías de decisión, a los que definimos como construcciones analíticas, que nos ayudaron como punto de partida en el análisis de la agenda de la política turística. Es decir, que al implicar elecciones la formulación de la

agenda, puede ser entendida como un “*proceso de toma de decisiones.*” (Elder & Cobb, en Aguilar, 1993: 81) de la autoridad pública.

Comprendiendo como autoridad pública al organismo que concede y administra los bienes colectivos (bienes o servicios) que distribuyen de distintas maneras. (Meny & Thoeing, 1989 en Morata, 1992: 91-92). Cuestión clave para la actividad turística, ya que dichos bienes colectivos son usados por los ciudadanos así como por las personas que permanecen de manera temporal en el territorio y que a su vez, aportan al Sistema Turístico, un valor agregado para ser preferido entre otros sitios turísticos.

Los modelos decisionales más consolidados y descritos en esta investigación fueron: (1) Modelo de racionalidad limitada: el decisor tendrá la intención de mantener una postura coherente y minimizada por límites cognitivos del hombre. (Simon, 1947); (2) Modelo incrementalista: “*un patrón de comportamiento político. Se trata del cambio político que ocurre a pasos pequeños (sin importar el método de análisis)*” (Lindblom, en Aguilar, 1992:229), (3) Modelo bote de basura: considera a la organizaciones como “*anarquías organizadas*” que toman decisiones y están impactadas por 4 elementos [problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección] (Cohen, March y Olsen,1972), y (4) El modelo de las corrientes, propuesto por Kingdon (1984) y base teórica de la presente investigación, con el que se logra explicar la dinámica de la formulación de la agenda de turismo.

El turismo es un fenómeno de naturaleza dinámica y transversal, que en las últimas décadas ha representado un nicho de oportunidad impactando el crecimiento de las comunidades receptoras, razones que fortalecieron la viabilidad para centrar el análisis de esta investigación en dicha política concreta.

De igual manera, la motivación para seleccionar la formulación de la agenda de una política pública local sectorizada (turismo), se basó en la argumentación de que el territorio del gobierno local, para el análisis de las políticas públicas de turismo, representa la parte elemental, para una congruente planificación turística. (Velasco, 2008). En este estudio, fue seleccionado por su trascendencia y notoria proyección, el destino turístico conocido internacionalmente como “Riviera Maya”. Orientándose la presente investigación, a la observación de los elementos presentes en el proceso de formulación de la agenda de turismo y su influencia en la determinación de los

instrumentos de políticas públicas, como factor clave en la política turística del Municipio de Solidaridad; Quintana Roo, México del 2008 al 2016, como periodo de investigación.

De inicio bastaría concluir con que el turismo es un importante generador de divisas, empleos, motor económico y de desarrollo de los territorios. Sin embargo, estas consideraciones comúnmente aceptadas, no lograron explicar los procesos que genera la actividad con su interacción en una organización política (territorio, gobierno y población).

Como referencia, las instituciones y organismos encargados de promover y mantener el desarrollo de la actividad turística; en lo general han descrito a grandes rasgos al turismo como una actividad de consumo derivada de la estancia temporal de una persona en un lugar distinto al de su origen. Incluso para el Estado de Quintana Roo, la materia turística comprende “*los procesos que se derivan de las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos*”¹³². Elementos útiles para su impulso, pero incapaces de relacionar los conflictos que generan los impactos (positivos y negativos) de la actividad en un territorio.

Por lo que, además de resaltar la falta de estudios sobre las políticas turísticas y por ende su desarrollo teórico, en esta investigación para analizar las políticas públicas de turismo, no fue suficiente cuantificar las estadísticas e indicadores turísticos. Y siguiendo la orientación del estudio, desde el punto de vista de las Ciencias Sociales aplicable al sistema mexicano de turismo, en razón de la jurisdicción y facultades de las autoridades competentes, fueron analizadas las políticas turísticas de México por niveles y mandatos de gobierno, del 2008 al 2016. Seleccionado como elemento objetivo de análisis, los instrumentos de las políticas públicas: “*categorías ideales que nos permiten ordenar iniciativas muy desiguales y de difícil comparación que son puestas en marcha por los mismos decisores.*” (Velasco, 2005: 175) Estas herramientas se encuentran clasificadas en: (1) Instrumentos organizativos: estructuras organizativas; (2) Instrumentos programáticos: planes generales ó programas; (3) Instrumentos normativos o de ordenación: regulación y ordenación del sector; (4) Instrumentos financieros: fomento de

¹³² Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo, Artículo 2, segundo párrafo. Párrafo adicionado en el Periódico Oficial del Estado el día 19 de diciembre de 2014.

la inversión; (5) Instrumentos de mejora del conocimiento: investigación y prospectiva, y; (6) Instrumentos de comunicación: (difusión de valores y venta). (Velasco, 2011)

Por su parte, turismo será definido como el *“conjunto de los fenómenos y las relaciones que tienen lugar debido a la interacción de los turistas, empresas, gobiernos y comunidades anfitrionas en el proceso de atracción y hospedaje de tales turistas y otros visitantes.”* (Velasco, 2011:960). Al inicio del análisis de las políticas turísticas del sistema mexicano, con la intención de describir el complejo proceso de la actividad, se incluyó un estudio por nivel de gobierno del conjunto de fenómenos y relaciones de los llamados subsistemas que se generan dentro del sistema turístico: a) actores, b) actividad turística y c) producto turístico.

Estos subsistemas en su propio contexto interactúan y reconfiguran los matices de la política turística: *“conjunto de acciones que impulsan actores públicos —en ocasiones en colaboración con actores no públicos— con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado.”* (Velasco, 2011: 960).

Ahora bien, sobre el análisis de las políticas turísticas en México del 2008 al 2016, a través de los seis instrumentos de las políticas públicas que fueron aprobados por el gobierno en cada periodo de mandato se analizó del nivel Federal del 2007 al 2012 y del 2013 al 2018. En el Estado de Quintana Roo del 2005 al 2011 y del 2011 al 2016. En el Municipio de Solidaridad del 2008 al 2011, del 2011 al 2013 y del 2013 al 2016.

Al respecto, y como principal característica del análisis de la política turística mexicana se logró observar que la intervención del gobierno local está limitada por la competencia y asignación de recursos públicos de los otros niveles de gobierno. Las bases legales concurrentes dan la titularidad a la Federación de la materia turística, la cual supone deberá realizar en coordinación con el Estado y los municipios.

De igual manera, se observó que en los instrumentos locales la mayoría de los problemas y/o necesidades turísticas de manera repetida se presentaron en los diferentes mandatos estudiados, indistintamente uno del otro.

Otra característica reflejada en el contenido de los seis instrumentos de políticas turísticas de Solidaridad fue la toma de decisiones incrementales. (Aguilar, 1992: 51) Toda vez, que las decisiones elegidas se realizaron al margen, es decir con pequeños cambios entre los periodos. Pudiendo observarse una limitada innovación o cambio en los instrumentos de las políticas turísticas. Mostrando una tendencia de presentar pequeños cambios incrementales y ajustes entre administraciones en dichas acciones y/o decisiones.

Por lo que podemos concluir, que la aprobación de los instrumentos de políticas turísticas municipales, no correspondió a los cambios federales o estatales. Por el contrario, se observó generalmente una continua permanencia o repetición de las acciones y/o decisiones tomadas en los instrumentos del 2008 al 2016. Es decir, consideramos que su aprobación, no depende del todo (mientras no sea obligatoria) de las decisiones tomadas por los otros órdenes de gobierno, aun cuando sus facultades se encuentran limitadas en cuanto al alcance de su competencia y presupuesto asignado. Observándose una mayor la influencia en el contexto político en el que se desarrollan así como en el proceso de dinámica de formulación de la agenda, por la similitud en los resultados que presentan en el contexto local.

De lo que podemos agregar, que existe una gran oportunidad para el gobierno local de aprovechar la vinculación que existe entre dependencias para desarrollar e innovar acciones y/o decisiones que mejoren la atención de la actividad turística dentro de su territorio, en especial respecto a las contenidas en los instrumentos financieros, de mejora del conocimiento y de venta y comunicación.

Antes de iniciar con el análisis de la dinámica de formulación de la agenda política en turismo, mencionaremos brevemente los aspectos relacionados con el sistema turístico de Solidaridad: 1) los actores privados (no gubernamentales) se encuentran organizadas por segmentos turísticos, los cuales movilizan sus recursos en Solidaridad, mostrando poca participación en el Municipio de Tulum, aun cuando los dos gobiernos integran la Riviera Maya, 2) el sector público: integrado por la autoridad pública de los tres niveles de gobierno, y; 3) el actor del tercer sector: su principal mercado es el Americano, en segundo lugar el mercado Nacional y Canadiense seguido por el Reino Unido.

La actividad turística complementaria se encuentra relacionada con la preferencia de sus principales turistas, un ejemplo son las diferentes actividades náuticas y acuáticas. Solidaridad provee de una amplia gama de bienes y servicios, sobresaliendo la presencia

del segmento tradicional de alojamiento y alimentación. A su vez, posee numerosos establecimientos de arrendadoras y transportadoras capaces de abastecer el servicio de transporte. Además de la alianzas y negociaciones para la intermediación y comercialización del destino.

Por otra parte, su producto turístico se ve favorecido por la variedad entornos (natural, marítimo, social, cultural y urbano) en los que desarrolla la oferta de servicios. Con una posibilidad de potencializar los productos continuando con el responsable desarrollo de sus entornos del destino.

Al respecto del análisis de la dinámica de la agenda política en turismo de Solidaridad y en base al modelo de las corrientes (Kingdon, 1984) se analizaron el contenido de las llamadas corrientes de: los problemas, la política y lo político a través de treinta y ocho (38) entrevistas realizadas en el año 2015 y 2016 a actores gubernamentales y no gubernamentales que participaron en las comunidades políticas turísticas de Solidaridad durante el periodo 2008 al 2016. El contenido de las entrevistas y la selección de los participantes por el muestreo Bola de Nieve, se realizó en base a la propuesta teórica del autor. (Kingdon, 1984)

Cabe recordar que la materia de turística influyo en la definición de los problemas públicos de turismo en Solidaridad. Lo que nos llevó a considerar a los problemas como realidades objetivas que suelen estar definidos y reconocidos por los actores del Sistema Turístico a los que hemos identificado como *“construcciones analíticas que permiten, mediante la elección de algunas cuestiones puntuales, la comprensión de una realidad inabarcable.”* (Velasco, 2008: 28)

Los problemas públicos de la agenda política en turismo obtenidos, se encontraron presentes en los tres periodos de administración observados, sin que se haya mostrado cambios abruptos en la agenda política del 2008 al 2016. Para Velasco, existe un porcentaje significativo de cuestiones turísticas, que repetidamente han aparecido en los planes como conflictos a solucionar. Incluso algunos pueden ser vistos como “inmutables”. (Velasco, 2008: 29) Situación que se puede comprobar, con la presencia de dichos problemas en las agendas de territorios de otros destinos turísticos, así como los encontrados en el municipio de Solidaridad.

Creemos que los problemas públicos en el periodo de observación, al ser considerados prominentes y reconocidos por los grupos de actores, influyeron para que permanecieran en la agenda decisional por su propia naturaleza turística, obstaculizando la entrada de otros temas a la agenda política turística en el gobierno local de Solidaridad. Lo cual, probablemente sea deba a la relación que tienen estos problemas con el crecimiento de la actividad en un destino, además de la demanda de atención pública que realizan continuamente los participantes de la arena turística.

Los problemas públicos en materia de turismo fueron nombrados y definidos por las comunidades políticas de una forma similar. Situación que reflejan una comunicación frecuente, en el que comparten conocimiento e ideas sobre las necesidades turísticas de Solidaridad. Puesto que, sin importar el origen de su actividad, expusieron con un discurso equivalente los mismos problemas públicos en dicho sector.

Sobre las políticas y sus comunidades políticas, recordaremos que la formación de la agenda política es un *“proceso es muy variable y depende en alto grado de su contexto.”* (Elder y Cobb, en Aguilar, 1992: 82) Al respecto, por contexto observaremos la integración (estructura, organización, estabilidad, etc.) y relaciones de los grupos de actores, así como la interacción entre ellos.

La agenda política de turismo en Solidaridad, dependió en gran medida del contexto definido y estructurado de los actores gubernamentales y no gubernamentales, quienes de acuerdo al contenido de las entrevistas, operaban un paradigma político compartido y bien desarrollado.

Sobre las comunidades políticas, en lo que respecta a los actores gubernamentales: fueron conformados por un grupo relativamente pequeño de actores, quienes mantenían un alto grado de comunicación, definición y estructura entre ellos. Compartiendo valores e ideologías, definieron los problemas en las entrevistas de una forma similar. Otra característica fue la presencia de la poca fragmentación y estabilidad, pudiéndose explicar por la concentración del poder político de un único partido político (Partido Revolucionario Institucional [PRI]) durante el periodo de observación. La similitud de discursos y definición de los problemas entre los actores, se puede observar con la congregación de un grupo de personas relativamente pequeño como clase política, quienes ocuparon los cargos públicos de elección popular y/o puestos públicos con toma de decisión, en alguno de los tres (03) periodos de observación indistintamente uno de

otro. Lo anterior, se puede demostrar con la participación de los entrevistados dentro del gobierno, quienes coincidieron por número de menciones en los mismos problemas, encontrándose presentes la mayoría de los temas en la agenda política de turismo durante el periodo de observación.

Sobre las comunidades políticas conformadas por los actores no gubernamentales en especial los grupos de interés se observó que se encuentran altamente organizados en asociaciones y/o agrupaciones por actividad turística (comunidades políticas). Manteniendo un alto grado de estructura, definición y poca fragmentación, tiene una buena comunicación entre los miembros de las distintas comunidades políticas que lo integran, quienes comparten valores en común los cuales definieron en las entrevistas a través de los problemas de turismo, en un discurso similar.

La aproximación y estabilidad entre las diferentes comunidades políticas de este grupo de interés, se puede describir con la antigüedad y continuidad desde su creación, que como referencia son anteriores al periodo de investigación. Por lo que, poseen un alto conocimiento de los miembros y objetivos que integran los grupos de interés. Mostrando algunos cambios generalmente en la Presidencia de las directivas por grupo, sin dejar de mantener un seguimiento y activa participación en la representación de su segmento, durante el periodo de observación.

La similitud en el discurso y en la enunciación de los problemas que describieron las comunidades políticas de actores dentro y fuera del gobierno, se puede explicar por su notoria participación y común asistencia a reuniones, foros, congresos, eventos, entre otros, como representantes de la actividad turística local en donde realizan importantes intercambios de ideas y posturas sobre cuestiones de la materia.

Concluyendo que las comunidades políticas que integraron los actores gubernamentales y no gubernamentales estuvieron ampliamente estructuradas y poco fragmentadas, reduciendo la posibilidad de una entrada y salida vertiginosa de nuevos temas. Ambos grupos de actores (gubernamentales y no gubernamentales) durante los tres mandatos de gobierno, observaron tener una buena comunicación y conocimiento de los integrantes. Es decir, ambos grupos conocen a los principales representantes de la actividad por segmento turístico y con autoridad legal. A su vez, frecuentemente se reunieron para el intercambio de posturas e información sobre cuestiones relacionadas con los temas de turismo en el municipio.

Es decir, los problemas que comentaron los actores (gubernamentales – no gubernamentales) se encontraron estrechamente vinculados, con un alto nivel de comunicación y un continuo intercambio de ideas generales sobre las necesidades y manejo del municipio como destino turístico, cuestión que consideramos influyo en gran medida, en la decisión publica de dar continuidad a los temas de la agenda. Las cuales podemos identificar que el momento político en el que se desarrolló la seleccione de temas fue en los tiempos de cambios de administración, recordando que entre administraciones no hubo importantes variaciones.

Una vez analizada la dinámica de la formulación de la agenda en base al modelo teórico de esta investigación, podemos concluir, que la conformación de la misma, puede ser a través de la entrada o subida impetuosa de un tema: cuando los temas son elegidos de una agenda prominente (agenda desicional), ó en otras casos puede darse de manera constreñida: cuando los temas van subiendo en la agenda, siendo posible generar repentinamente cambios discontinuos en está (agenda gubernamental).

Para determinar como se conformaron los temas de la agenda, si de manera impetuosa o constreñida. Se identifico la prominencia de los temas, con el contenido de las entrevistas realizadas. En las que, se les pregunto a los participantes, ¿cuales consideraban las tres principales necesidades de turismo en Solidaridad? entre otras cuestiones. Concluyendo que en el caso del municipio, los temas que conformaron la agenda política fueron de naturaleza turística, coincidentes a otros destinos. Lo cual, se logro conocer a través del análisis del contenido de las entrevistas. Es decir, los temas de la agenda turística del 2008 al 2016, ocuparon un lugar prominente en la agenda política de turismo del municipio y por ende una entrada impetuosa en la misma. Cuestión que pudo ser determinada con el análisis de las entrevistas realizadas, una vez clasificadas las problemáticas dichas por los participantes, en las siguientes categorías

Tabla 31.

Temas que conformaron la agenda política de turismo en Solidaridad del 2008 al 2016.

Problema	Frecuencia	Gubernamental	No gubernamental
Infraestructura turística	22	11	11
Promoción turística	22	8	14
Capacitación Turística	14	7	7
Planificación Turística	12	6	6
Protección al turista	11	7	4
Nuevos Productos	10	5	5
Información al Turista	7	5	3

Fuente: Elaboración propia.

Por número de mención de ambos grupos, coinciden como los tres principales problemas turísticos: (1) Infraestructura turística, (2) Promoción turística y (3) Capacitación Turística, coincidentes con otros destinos turísticos. La estabilidad del contexto en la arena política del turismo, es correlativa a la marcada definición de las principales problemáticas en los tres periodos de administración.

Los resultados obtenidos del contenido de las entrevistas, antes señalados, determinaron la conformación de los temas de la agenda política de turismo en Solidaridad del 2008 al 2016. Además del análisis del contenido de dichas entrevistas, este listado de temas se comprobó con los resultados que arrojaron el contenido de las acciones y/o decisiones de los instrumentos de políticas públicas de los mandatos de gobierno, analizados con anterioridad, los cuales coincidieron en los tres periodos de investigación.

De igual manera, se hizo una revisión a los instrumentos programáticos de Solidaridad en el periodo de observación tanto a los Planes de Desarrollo como a los programas de turismo, al considerarlos “*importantes fuentes objetivas de conocimiento y argumentación política*” (Velasco, 2008) en donde pudimos comprobar nuevamente que los objetivos, estrategias y líneas de acción en turismo se encontraban dirigidas a la atención de las necesidades turísticas que fueron determinadas por el contenido de las entrevistas del 2008 al 2016 indistintamente uno del otro, mencionadas en la tabla anterior.

Por lo cual, podemos concluir que en el caso de la agenda política de turismo en Solidaridad la conformación correspondió a la dinámica de formulación en donde la presencia y estructura que poseen las comunidades políticas es altamente estructurada y considerada. A su vez, cabe señalar que resulta coincidente con los problemas turísticos de otras comunidades receptoras. Es decir, que el listado de temas se conformo por aquellos temas propios de los destinos turísticos, reflejo de la proximidad del discurso y estructura de las comunidades políticas. Esto nos ayudo a comprobar que en las agendas existen temas prominentes que están por encima de otros (agenda decisional) y listos para ser seleccionados por una decisión de autoridad.

Las características de los resultados obtenidos, coinciden con su importancia, soluciones poco complejas, su previa implementación, aceptación de las comunidades, sin conflictos, entre otros. Recordando que aunque se presentaron, en un solo listado, cada tema construyo su propia definición y alternativas, que ayudaron a su repetida elección. Es decir, los temas arrojados en el listado que se encontraron dentro de la agenda de Solidaridad, llegaron por su propio contexto a ocupar los primeros lugares de la lista de turismo del 2008 al 2016.

El problema con mayor diferencia de mención hecha por los actores gubernamentales fue el de protección al turista. De las quince menciones (15), siete (07) fueron realizadas por actores dentro del gobierno y (4) por actores fuera del gobierno. Esta acción contempló acciones y/o decisiones públicas destinadas a salvaguardar la protección del turista en áreas de seguridad pública, seguridad turística, protección civil, vinculación con el cuerpo consular, fenómenos meteorológicos, transito municipal, entre otras. Las cuales, son operadas con recursos públicos municipales. La menor mención de los actores no gubernamentales sobre esta necesidad, probablemente se deba a la implementación de acciones permanentes y continuas encargadas de garantizar dicha protección del turista en diversas áreas, lo que hace que su atención se enfoque en otros problemas turísticos.

La aportación de los participantes fue invaluable, los entrevistados mencionaron distintas problemáticas, las cuales fueron clasificadas en doce (12) categorías de problemas ya existentes. La prominencia de los temas de agenda, se definió en cuanto al número de menciones realizadas por los participantes en las entrevistas. Cada una de las categorías de problemas identificadas, al estar definida y construirse en base a sus propios valores, percepciones e ideas, fueron analizadas en lo particular. En donde se observaron los

elementos del proceso de formulación antes señalados, en base a los cuales, se determinó si pertenecieron o no al listado de temas que conformaron la agenda política de turismo en Solidaridad antes señalado.

Sin embargo, en el contenido de las entrevistas fueron identificados problemas que por su definición no pertenecían a la agenda de turismo. Por lo que, nuevamente fueron codificadas según la naturaleza del problema, de las que resultaron tres categorías por tipo de problema: (1) problemas turísticos, (2) Fortalecimiento de las instituciones, y (3) Conflictos del desarrollo turístico; los cuales, fueron analizados en lo particular. Determinando finalmente con relación a las entrevistas, los temas que conformaron la agenda política de turismo en Solidaridad del 2008 al 2016 antes presentados y que a manera de mención fueron: Infraestructura turística, Promoción turística, Capacitación Turística, Planificación Turística, Protección al turista, Nuevos Productos e Información al Turista.

Para responder si la formulación de la agenda influyó en la determinación de los instrumentos de las políticas públicas aprobados en el periodo de investigación. Primero se compararon los resultados y la descripción obtenida de cada uno de los problemas de la agenda política de turismo con las acciones y/o decisiones contenidas en los instrumentos de políticas públicas, con la intención de comprobar su correspondencia. Finalmente, se analizaron los resultados de dichos instrumentos en comparación con el proceso de formulación de los problemas públicos arrojados en el contenido de las entrevistas.

Este análisis, concluyó que del 2008 al 2016, las acciones y/o decisiones de los instrumentos de las políticas públicas que fueron aprobados, coincidían con los problemas de la agenda política de turismo identificados en las entrevistas. Esto nos enseña, que los problemas públicos de turismo, estaban vinculados con soluciones (alternativas) poco complejas ya implementadas en instrumentos de políticas anteriores. Por lo que, probablemente estando al alcance del gobierno y sin haber presentado conflictos anteriores, fueron seleccionados nuevamente, con cierta aprobación de las comunidades políticas, caracterizadas por su buena definición, estructuras y poca fragmentación.

La formulación de la agenda política, influyó en los instrumentos de políticas que aprobaron, Lo que se puede explicar, observando la estabilidad de los temas de la agenda política de turismo del 2008 al 2016, en gran medida por la definición y reconocimiento

de los problemas, así como el contexto en el que se desarrollo. Situación que se presento de igual manera, en los instrumentos de políticas turísticas de Solidaridad en el mismo periodo, donde en lo general fue aprobada su continuación, dirigidas a los problemas turísticos identificados, en los periodos de observación.

Sin que dependieran de los cambios originados en otros órdenes de gobierno. Posiblemente, el decisor público con la intención de evitar probables desaciertos que pusieran en duda, la legitimidad de las decisiones que toma, al no tener muy claro su papel en el turismo.

Concluyendo que la formulación de la agenda política de turismo, influyó en los instrumentos de políticas públicas que se aprobaron. Consideramos que el análisis de la formulación de agenda política de turismo en Solidaridad al relacionarla con los instrumentos de políticas turísticas, nos abrió una oportunidad para observar un interesante panorama que refleja el contexto de las arenas políticas, sus actores y participantes, así como la importancia de la definición del papel que juega el gobierno local en el turismo.

Consideraciones finales

En primer lugar, las entrevistas nos mostraron la peculiar definición y reconocimiento de los problemas de turismo. Respecto a los entrevistados, nos permitieron ilustrar su variada participación en un mapa de actores, así como la percepción de los sujetos con mayor influencia. De igual manera, nos confirmaron la importancia que pueden tener las comunidades políticas estructuradas, bien definidas, con poca fragmentación. Que en el caso de Solidaridad, ambos grupos de actores mostraron este tipo estructurado, manteniendo una notable estabilidad en los temas de la agenda política de turismo, así como en los instrumentos de las políticas públicas turísticas de Solidaridad del 2008 al 2016.

En la dinámica de formulación de la agenda política de turismo en Solidaridad del 2008 al 2016, los temas que la conformaron de acuerdo a las entrevistas, presentaron una entrada o subida impetuosa o casi directa, en gran medida por la prominencia de los temas en la actividad turística, coincidentes con otros destinos.

El proceso decisional por el cual el gobierno determino la conformación de la agenda, sobre el que decidió cuales temas debían ser incorporados o no, tuvo que ver con la

definición del problema (corriente de los problemas) así como la interacción y relaciones de los grupos de actores organizados en comunidades políticas de Solidaridad y el momento político adecuado.

La prominencia y permanencia de los temas de turismo en la agenda política nos ayudo a observar que en las agendas existen algunos temas, que por su importancia o suelen encontrarse al inicio del listado preparados para el momento de la decisión de la autoridad.

En el caso de Solidaridad, los temas arrojados en listado de la agenda política mantuvieron esta característica de prominencia del 2008 al 2016. Lo cual, es probable, que se haya producido en primer lugar por la influencia de la materia turística en la definición y reconocimiento comúnmente aceptado, de los problemas turísticos dentro de los territorios, estrechamente ligados con la identificación de soluciones simples o poco complejas ya antes implementadas. Y en segundo lugar por la influencia del contexto, al encontrarse los grupos de actores (gubernamentales y no gubernamentales) estructurados y bien definidos en distintas comunidades políticas organizadas, con poca fragmentación y un alto nivel de conocimiento y comunicación entre los miembros de ambos grupos. Situación que reflejo una estabilidad, evitando que se presentara una posible crisis o evento que pudiera generar repentinamente cambios discontinuos en la agenda, que produjeran la entrada o subida de otro tema.

Cabe destacar, que la toma de decisión de la autoridad sobre la selección de los temas turísticos prominentes, la ubicamos con una mayor influencia al inicio de los mandatos de gobierno de las tres (03) administraciones municipales analizadas, al igual que en el caso de los instrumentos de políticas públicas.

Las relaciones e interacciones que se dieron entre las estructuradas comunidades políticas de actores dentro y fuera del gobierno promovieron el intercambio de ideas y valorizaciones sobre las necesidades del territorio en materia de turismo, conservando entre ambos grupos un discurso similar. Este proceso de intercambio e interacción contribuyo a formular y conformar la agenda. Cuestión que pudimos comprobar con las acciones y/o decisiones implementadas en los instrumentos de las políticas públicas que fueron aprobados. Los cuales coincidían con los problemas que permanecieron del 2008 al 2016.

De la agenda política, la formulación de la agenda, influyó en los instrumentos de políticas que aprobaron. Permaneciendo como prominentes los temas antes señalados (comunes a los destinos turísticos). Lo que produjo por consiguiente una semejante continuidad en las decisiones y/acciones contenidas en los instrumentos aprobados de políticas públicas (continuaron los temas y las acciones). Posiblemente, el decisor público con la intención de evitar probables desaciertos que pusieran en duda, la legitimidad de las decisiones que toma, al no tener muy claro su papel en el turismo.

Es decir, que la formulación de la agenda política se relaciono con los instrumentos que se aprobaron. Lo que se puede explicar, observando la estabilidad de los temas de la agenda política de turismo del 2013 al 2016, en gran medida por la definición de los problemas y el contexto en el que se desarrollo. Situación presente de igual manera, en los instrumentos de políticas turísticas de Solidaridad del 2013 al 2016. Los cuales, en lo general fue aprobada la continuación de las acciones y/o decisiones dirigidas a los problemas turísticos identificados, en los periodos de observación.

Cuestión que nos pone a pensar en el papel del Gobierno local en la actividad turística. Toda vez, que Solidaridad como destino turístico, mantuvo un crecimiento y desarrollo en los tres subsistemas (actores, actividades y productos turísticos) de su Sistema Turístico. Lo que nos hace preguntarnos, porque la agenda política del municipio no sufrió cambios discontinuos, que permitieran la entrada o subida de otro tema. Aun cuando, se conoce que el desarrollo turístico trae aparejado importantes conflictos que el gobierno tendría que asumir.

Con lo anterior, ha sido contestada la pregunta de esta investigación al conocer el proceso de formulación de la agenda política en turismo de Solidaridad y su conformación, además de poder concluir que la formulación de los temas que conformaron dicha agenda del 2008 al 2016, influyo en la determinación de los instrumentos de políticas públicas que fueron aprobados durante el mismo periodo. Y de igual manera, nos deja abierta una reflexión para el decisor público con la intención de empezar a considerar la posibilidad de innovación y mejoría de cambio de acciones y/o decisiones que como gobierno local hagan frente a los impactos positivos y negativos que genera la actividad en su territorio.

.

BIBLIOGRAFIA Y FUENTES PRIMARIAS

Aghón, G. & Cortés, P. (1994). Descentralización y Gobiernos Municipales en América Latina. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Aguilar, F. (1993). Problemas públicos y agendas de gobierno México: M. A. Porrúa.

Aguilar, F. (2006). Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica (FCE)

Aguilar, L. (1992) El Estudio de las Políticas Públicas. México. M. A. Porrúa.

Bardach, E. (1993). Problemas de la definición de problemas en el análisis de política. (Trad. en Aguilar, L.). Problemas públicos y agendas de gobierno. (p. 218-233) México: M. A. Porrúa. (Original en ingles 1981)

Borja, J. (1998). Estado y Sociedad; Descentralización política y participación. España, Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias S.A.

Brugué, Q., Canal, R. & Paya, P. (I Semestre de 2015) ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. Gestión y Política Pública. Volumen (XXIV) Número (1). pp. 85-130.

Cohen, M., March, J. & Olsen, J. (II Semestre de 2011). El bote de basura como modelo de elección organizacional. breve presentación a la traducción de “El bote de basura como modelo de elección organizacional. Gestión y Política Pública. (Trad. en Romo, G. & Quintero. Volumen (XX). Número (2). pp. 247-290. (Original en ingles 1972).

Dente, B. & Subirats, J. (2014). Decisiones Públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Barcelona: Planeta.

Downs, A. (1993). El ciclo de atención a los problemas sociales, Los altibajos de la ecología. (Trad. en Aguilar, L.). Problemas públicos y agendas de gobierno. (p.141-159). México: M. A. Porrúa. (Original en ingles 1972)

Dror, Y. (1992). Prolegómenos para las ciencias de políticas. (Trad. en Aguilar, L.). La hechura de las políticas públicas. (p. 255-264). México: M. A. Porrúa. (Original en ingles 1964).

De la Fuente Fernández R. & Velasco González, M. (2012) La política urbana en Madrid: un relato provisional. Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder, Norteamérica. Volumen (3). Número (1). pp. 35-59

Elder, C. & Cobb R. (1993). Formación de la Agenda. El Caso de la Política de los Ancianos. (Trad. en Aguilar, L.). Problemas públicos y agendas de gobierno. (p. 77-104). México: M. A. Porrúa. (Original en inglés 1984)

Francisco Sosa Wagner (2000) Manual del Derecho Local. (5 Ed.). España, Navarra: Aranzandi.

Gobierno del Estado de Quintana Roo. (2005) Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011. Quintana Roo, México.

Gobierno del Estado de Quintana Roo. (2005) Programa Sectorial de Turismo del Estado de Quintana Roo 2005-2011. Quintana Roo, México.

Gobierno del Estado de Quintana Roo. (2011). Plan Quintana Roo 2011-2016. Quintana Roo, México.

Gobierno del Estado de Quintana Roo. (2011). Programa Sectorial de Diversificación y Desarrollo Integral del Turismo 2011-2016. Quintana Roo, México.

González F., (Julio-Diciembre, 1999). Propuestas para la definición del municipio en el proyecto de Constitución. Revista Iberoamericana de Administración Pública. Volumen (3). pp.191

Harguindéguy, J.B. (2013) Análisis de Políticas Públicas. España: Tecnos.

Hernández, P. (1991). Derecho Municipal. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (1991) Datos básicos de la geografía de México. (2 Ed.) En <http://www.inegi.org.mx/inegi/SPC/doc/INTERNET/DATOS%20BASICOS%20DE%20LA%20GEOGRAFIA%20DE%20MEXICO.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (1991). Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 1990 Quintana Roo. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabentidad.aspx?c=33707&s=est>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (1994) Cozumel Estado de Quintana Roo: Cuaderno Estadístico Municipal 1993. Recuperado en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/920/702825922528/702825922528_1.pdf

Organización mundial del turismo (2008) Glosario básico. Recuperado de <http://media.unwto.org/es/content/entender-el-turismo-glosario-basico>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2008) Anuario estadístico Quintana Roo 2008, Gobierno del Estado de Quintana Roo. Recuperado en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825200282/702825200282_1.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2011) Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010. Quintana Roo. Recuperado en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/princi_result/qroo/23_principales_resultados_cpv2010.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013). Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite del turismo de México. Fuentes y metodologías. 2013
Recuperado en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/tur/doc/scnm_metodologia_18.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014) Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite del turismo de México 2012. Preliminar. Año base 2008.
Recuperado en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/satelite/turismo/20082012/702825060640.Pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015) del Anuario estadístico y geográfico de Quintana Roo 2014. Recuperado en:

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/anuarios_2015/702825077228.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015) Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015. Estados Unidos Mexicanos. Recuperado en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078966.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016) Panorama sociodemográfico de Quintana Roo 2015. Recuperado en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/panorama/702825082338.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). Censos económicos 2014. Quintana Roo. Recuperado en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/CE_2014/702825084547.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). Anuario estadístico y geográfico de Quintana Roo 2016. Recuperado en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/anuarios_2016/702825084370.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016), Estructura económica de Quintana Roo en síntesis. Recuperado en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825088590.pdf

Secretaría de Turismo del Estado de Quintana Roo (2016). Indicadores turísticos. Recuperado en: <http://sedetur.qroo.gob.mx/index.php/estadisticas/indicadores-turisticos>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016) Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015. Quintana Roo. Recuperado en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prodserv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/estados2015/702825080136.pdf

Kingdon, J. (1984). Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston: Little, Brown.

Lasswell, H. (1992). La concepción emergente de las ciencias de política. (Trad. en Aguilar Villanueva L. F.). El Estudio de las Políticas Públicas. (p. 105-117). México. M. A. Porrúa. (Original en ingles 1971).

Lindblom, C. (1992). La ciencia de salir del paso. (Trad. en Aguilar, L.) La hechura de las políticas públicas. (p. 201-225). México. M. A. Porrúa. (Original en ingles 1959).

Lindblom, C. (1992). Todavía tratando de salir del paso. (Trad. en Aguilar, L.) La hechura de las políticas públicas. (p. 227-254). México: M. A. Porrúa. (Original en ingles 1979).

Losada, R. (2014). La Formación de la agenda como punto de partida de las políticas públicas. En Pastor G. (Ed.). Teoría y Practicas de las Políticas Públicas (p. 49-66). Valencia: Tirant Lo Blanch.

Lowi T. (1992). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. (Trad. en Aguilar Villanueva L. F.). La hechura de las políticas públicas. (p. 89-117) México: M. A. Porrúa. (Original en ingles 1964)

Majone, G. (1992) .Los usos del análisis de políticas. (Trad. en Aguilar, L.). La hechura de las políticas públicas. (p. 341-366) México. M. A. Porrúa. (Original en ingles 1978).

May, P. (1993). Claves para diseñar opciones de políticas. (Trad. en Aguilar, L.). Problemas públicos y agendas de gobierno. (p.219-256) México: M. A. Porrúa. (Original en ingles 1981)

Meltsner, A. (1992) La factibilidad política y el análisis de políticas. (Trad. en Aguilar, L.). La hechura de las políticas públicas, México. M. A. Porrúa. (Original en ingles 1972).

Moore, H. (1993). Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas. (Trad. en Aguilar, L.). Problemas públicos y agendas de gobierno. (p.189-218). México: M. A. Porrúa. (Original en ingles 1976),

Municipio de Solidaridad. (2008) Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011 Solidaridad, Quintana Roo

Municipio de Solidaridad. (2013) Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013 Solidaridad, Quintana Roo

Municipio de Solidaridad. (2013) Programa Sectorial de Turismo 2011 – 2013 Solidaridad, Quintana Roo

Municipio de Solidaridad. (2014) Plan Municipal de Desarrollo 2013-2016 Solidaridad, Quintana Roo

Municipio de Solidaridad. (2014) Programa Sectorial de Turismo y Desarrollo Económico 2013 – 2016 Solidaridad, Quintana Roo.

Nelson, B. La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños. (Trad. en Aguilar, L.). Problemas públicos y agendas de gobierno. (p.105-140). México: M. A. Porrúa. (Original en ingles 1978)

Olmedo R. (1998). Diccionario Práctico de la administración Pública Municipal. (2 Ed.). México: Comuna.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. (2006). La modernización del Estado: el camino a seguir. (Trad.en Piedrafita, S.). (pp.25-268). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Pastor, G. (2014). Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas. En Teoría y Practicas de las Políticas Públicas (49-66). Valencia: Tirant Lo Blanch.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA]. (2008) Informe: Perspectivas del Medio Ambiente Urbano: GEO Playa del Carmen. Quintana Roo, México: Municipio de Solidaridad.

Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos (2007) Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México

Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos (2008) Programa Sectorial de Turismo 2007-2012. México

Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos (2013) Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México

Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos (2013) Programa Sectorial de Turismo 2013-2018. México.

Rittel, W. J. & Webber, M. Dilemas de una teoría general de planeación. (Trad. en Aguilar, L.). Problemas públicos y agendas de gobierno. (p. 161-187). México: M. A. Porrúa. (Original en ingles 1973).

Subirtas, J., Knoepfel, P., Larrue C. y Varone F. (2012). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Planeta

Velasco, M. (mayo-agosto, 2000). Gestión de Destinos: ¿Gobernabilidad del turismo O Gobernanza Del Destino. Parte del proyecto de investigación: Dinámicas recientes y estrategias de intervención en destinos patrimoniales. Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+I (2004-2007).

Velasco, M. (2004). La política turística. gobierno y Administración Turística en España (1952-2004). Valencia: Tirant Lo Blanch.

Velasco, M. (2005). *¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)*. Política y Sociedad. Volumen (42). Número (1). pp. 169-195.

Velasco, M. (2008). Evolución de los problemas del turismo español. La Administración General del Estado como analista y los Planes públicos como indicadores (1952-2006) Papers de Turisme. pp.7 a 31. Recuperado en: <http://www.papersdeturisme.gva.es/ojs/index.php/Papers/article/view/45>

Velasco, M. (2009). *Gestión Turística del Patrimonio Cultural: Enfoques para un Desarrollo Sostenible del Turismo Cultural*. Cuadernos de Turismo. Número (23). pp. 237-253.

Velasco, M. (2º semestre del 2010). *La incorporación de ideas en las políticas públicas. el concepto de sostenibilidad en la política turística*. Revista de Análisis Turístico. Número (10). pp. 35-44.

Velasco, M. (2011). *La política turística. Una arena de acción autónoma*. Cuadernos de Turismo. Número (27). pp. 953-969

Velasco, M. (22 de noviembre 2014) *Hospitalidade e políticas públicas em turismo*. Caderno Virtual de Turismo. Edição Especial. Volumen (14). supl.1.

Leyes en línea

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. (2009, 17 de junio) Ley General de Turismo. En Leyes vigentes [en línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGT_171215.pdf

Poder Legislativo de Quintana Roo (2010, junio). Ley Turismo del Estado de Quintana Roo. En Leyes vigentes [en línea]. Disponible en: <http://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/administrativo/ley042/L1420141219243.pdf>

Reglamentos en línea

Municipio de Solidaridad, Quintana Roo. (1997, 28 de febrero) Reglamento de la zona peatonal del centro turístico de Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad. En Reglamentos vigentes [en línea]. Disponible en: <http://municipiodesolidaridad.gob.mx/images/transparencia/fraccioni/10UVTAIP.pdf>

SEDETUR (1999, 15 de marzo) Reglamento de la Ley Estatal de turismo en Quintana Roo: En normatividad [en línea]. Disponible [en línea].en: http://sedetur.qroo.gob.mx/normatividad/estatal/Reglamento_de_la_Ley_Estatal_de_Turismo.pdf

Municipio de Solidaridad, Quintana Roo. (2002, 09 de octubre) Reglamento para la regulación de la promoción del sistema de tiempo compartido en el Municipio de Solidaridad. En Reglamentos vigentes [en línea]. Disponible en: <http://municipiodesolidaridad.gob.mx/images/transparencia/fraccioni/41UVTAIP.pdf>

Municipio de Solidaridad, Quintana Roo. (2002, 09 de octubre) Reglamento de Atención al turista del Municipio de Solidaridad. En Reglamentos vigentes [en línea]. Disponible en: <http://municipiodesolidaridad.gob.mx/images/transparencia/fraccioni/02UVTAIP.pdf>

SEDETUR (2010) Reglamento Interior de la Secretaria de Turismo del Estado de Quintana Roo. En orden jurídico [en línea]. Disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=86826&ambito=estatal>

Municipio de Solidaridad, Quintana Roo. (2013, 15 de febrero) Reglamento interior del consejo consultivo de turismo del Municipio de Solidaridad. En reglamentos vigentes [en línea]. Disponible en: <http://municipiodesolidaridad.gob.mx/images/transparencia/fraccion/46RegIntConsejoTurismo.pdf>

Diario Oficial de la Federación (2013, 31 de diciembre) Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo. En línea. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328437&fecha=30/12/2013

Municipio de Solidaridad, Quintana Roo. (2015, 11 de junio) Reglamento de Turismo del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo. En reglamentos vigentes [en línea]. Disponible en: <http://municipiodesolidaridad.gob.mx/images/transparencia/fraccion/53ReglamentoTurismo.pdf>

Diario Oficial de la Federación (2015, 06 de julio) Reglamento de la Ley General de Turismo. En línea. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5399483&fecha=06/07/2015

ANEXO

Marco normativo federal en turismo (Acuerdos & Tratados)

Acuerdo por el que se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. 29/05/15

Acuerdo por el que se emite la Convocatoria para definir la sede del Tianguis Turístico México 2016. 04/03/15

Acuerdo ACT-PUB/11/02/2015.04, del Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, por el que se instruye a los sujetos obligados a atender de manera individual las solicitudes de información pública que reciban y tramiten, dando respuesta por separado a los contenidos de información incluidos en cada folio del Sistema Infomex Gobierno Federal. 02/03/2015

Acuerdo por el que se da a conocer el Programa Institucional 2014-2018 del Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V., aprobado por la Secretaría de Turismo. 1/28/2015

Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo del Instituto de Competitividad Turística de la Secretaría de Turismo. 1/16/2015

Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable (PRODERETUS), para el ejercicio fiscal 2015. 12/26/2014

Acuerdo por el que se dan a conocer los días del mes de diciembre de 2014 y los correspondientes al periodo de enero a noviembre del año 2015, que serán considerados inhábiles para efectos de los actos y procedimientos administrativos que substancia la Secretaría de Turismo. 12/19/2014

Acuerdo por el que se crea el Comité Editorial de la Secretaría de Turismo. 12/16/2014

Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos generales para la incorporación y permanencia al Programa Pueblos Mágicos. 26/09/2014

Acuerdo por el que se modifica el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. 19/09/2014

Acuerdo por el que se modifica el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. 19/09/2014

Acuerdo por el que se establece el Proceso de Calidad Regulatoria en la Secretaría de Turismo. 11/06/2014

Acuerdo por el que se suspenden temporalmente los servicios de los sistemas informáticos que administra la Secretaría de la Función Pública. 05/06/2014

Acuerdo A/001/2014 por el que se deja sin efectos la Circular OP/002/2013 por la que se dan a conocer los principios para condonar, reducir o conmutar las sanciones impuestas por los servidores públicos de la Procuraduría Federal del Consumidor. 04/06/2014

Acuerdo por el que se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. 30/05/2014

Acuerdo que establece los requisitos que deberán cumplir los Secretarios de Estado o el Procurador General de la República, respecto de las peticiones que realicen al Ejecutivo Federal, por conducto de su Consejero Jurídico, para solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la substanciación y resolución de manera prioritaria de los juicios de amparo, de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad, incluidos los recursos, incidentes o procedimientos derivados de éstos. 02/04/2014

Acuerdo que establece la circunscripción territorial de delegaciones regionales de la Secretaría de Turismo. 27/03/2014

Acuerdo por el que la Secretaría de Turismo establece su domicilio legal para oír y recibir toda clase de notificaciones, acuerdos y documentos. 27/02/2014

Acuerdo General por el que se establecen las reglas a que se sujetará la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en todos los trámites previstos en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 06/02/2014

Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable (PRODERETUS), para el ejercicio fiscal 2014. 24/12/2013

Acuerdo por el que se da a conocer la suspensión de labores para la prestación de los servicios de atención al público, en la Dirección General de Mejora Regulatoria de la Secretaría de Turismo. 23/12/2013

Acuerdo por el que se precisan las atribuciones y se establecen las bases generales para el funcionamiento del Gabinete Turístico. 08/11/2013

Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2013. 30/07/2013

Acuerdo por el que se modifica el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal. 24/07/2013

Acuerdo por el que se delegan diversas facultades a los servidores públicos que se indican. 04/07/2013

Acuerdo por el que se establece el procedimiento para la recepción y disposición de obsequios, donativos o beneficios en general, que reciban los servidores públicos de la Administración Pública Federal. 28/06/2013

Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. 10/06/2013

Acuerdo por el que se establece la integración y el funcionamiento de los gabinetes. 01/04/2013

Acuerdo del Tribunal en Pleno emitido en sesión ordinaria celebrada el 5 de marzo de 2013, que establece como días de suspensión de labores del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el veintisiete, veintiocho y veintinueve de marzo del presente año, en la inteligencia de que en esos días no correrán términos. 13/03/2013

Acuerdo por el que la Secretaría de Turismo establece su domicilio legal para oír y recibir toda clase de notificaciones, acuerdos y documentos. 09/01/2013

Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. 21/12/2012

Acuerdo por el que se reduce el plazo de resolución y se reducen requisitos, para la presentación de trámites ante la Secretaría de Turismo. 17/12/2012

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones Generales para la Transparencia y los Archivos de la Administración Pública Federal y el Manual Administrativo de Aplicación General en las materias de Transparencia y de Archivos. 23/11/2012

Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. 21/11/2012

Acuerdo por el que se establecen las disposiciones en Materia de Recursos Materiales y Servicios Generales. 03/10/2012

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera. 06/09/2012

Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. 22/08/2012

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

27/07/2012

Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección. 16/06/2011

Acuerdo por el que se expide el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal. 28/12/2010

Acuerdo mediante el cual se delega en los servidores públicos que se indican, la facultad de representación de la Secretaría de Turismo, en el otorgamiento y firma de los actos e instrumentos jurídicos que en adelante se señalan. 28/09/2009

Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo de Turismo. 22/05/2008

Acuerdo por el que se crea el Comité Técnico de Estudios e Investigaciones del Sector Turismo. 02/08/2002

Acuerdo que establece las disposiciones de ahorro en la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2002. 28/02/2002

Acuerdo por el que se delega en el Subsecretario de Planeación Turística, la facultad de coordinar funcionalmente al órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Turismo, denominado Centro de Estudios Superiores en Turismo. 30/08/2001

Acuerdo por el que se adscriben Orgánicamente las Unidades Administrativas y Órgano Desconcentrado a que se refiere el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo. 19/06/2001

Acuerdo por el que se crea el Comité para la Transparencia y Combate a la Corrupción en el Sector Turismo. 30/03/2001

Acuerdo por el que se resectoriza el Fondo Nacional de Fomento al Turismo en el Sector coordinado por la Secretaría de Turismo. 22/02/2001

Acuerdo mediante el cual se ordena concluir el cierre administrativo de las representaciones de la Secretaría de Turismo. 23/03/2000

Acuerdo por el que se crea el Consejo Asesor para la Competitividad Turística. 02/11/1999

Acuerdo por el que se crea, integra y determinan objetivos de la Subcomisión de Temas Sociales de la Comisión Ejecutiva de Turismo. 14/06/1999

Acuerdo por el que se reforman los artículos 2 y el párrafo segundo del artículo 5 del Acuerdo por el que se Crea el Centro de Estudios Superiores de Turismo, como Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Turismo. 17/05/1999

Acuerdo por el que se abroga el diverso que creó el Comité de Programas Conjuntos de la Secretaría de Turismo, publicado el 8 de mayo de 1998. 19/02/1999

Acuerdo por el que se crean, integran y determinan objetivos de las Subcomisiones de Inversión Turística, de Infraestructura para el Turismo y de Asuntos Fiscales, así como del Grupo de Trabajo de Cruceros de la Comisión Ejecutiva de Turismo. 29/12/1998

Acuerdo por el que se dan a conocer los Trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites Empresariales que aplica la Secretaría de Turismo y se establecen diversas medidas de Mejora Regulatoria. 21/12/1998

Acuerdo por el que se crea el Comité de Evaluación de Guías de Turistas Especializados. 02/12/1998

Acuerdo por el que se delegan facultades en los Titulares de la Unidad de Servicios Turísticos y de la Dirección General de Servicios al Turista. 02/12/1998

Acuerdo por el que se modifica el diverso de fecha 18 de junio de 1996, publicado el 1 de julio de ese mismo año y se adscribe Orgánicamente la Dirección General de Asuntos Jurídicos al Titular de la Secretaría de Turismo. 26/01/1998

Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Turismo Social. 06/08/1997

Acuerdo por el que se establecen modalidades en la prestación del servicio de autotransporte federal de pasajeros y turismo para los efectos de ingreso de unidades vehiculares a dicho servicio. 29/04/1996

Acuerdo por el que se formaliza la creación, integración y objeto de las Subcomisiones de la Comisión Ejecutiva de Turismo. 12/12/1994

Acuerdo por el que se establece con carácter de permanente el Programa para la Implementación, Operación y Desarrollo del Sistema Nacional de Información Turística. 18/08/1994

Acuerdo por el que se crean las comisiones consultivas de establecimientos de hospedaje, campamentos, paradores de casas rodantes y alimentos y agencias de viajes; de guías de turistas; y, de empresas de sistemas de intercambio de Servicios Turísticos y Prestadores de Servicios relacionados con el Turismo. 01/07/1994

Acuerdo por el que se crea la Comisión de Descentralización de la Secretaría de Turismo. 25/05/1992

Acuerdo por el que se crea el Centro de Estudios Superiores en Turismo como Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Turismo. 16/07/1985

Tratados

Acuerdo de Cooperación en Materia de Turismo entre el Gobierno del Senegal y los Estados Unidos Mexicanos. 02/03/2004

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 02/03/2004

Decreto por el que se aprueba el Convenio de Cooperación en Materia de Turismo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Panamá. 16/07/2001

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Filipinas y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 08/01/1998

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de la India y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 07/01/1998

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la Republica de Chipre y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 26/08/1996

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de el Reino de España y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 03/05/1996

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Rumania y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 07/04/1995

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 16/03/1995

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 16/03/1995

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 16/03/1995

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 16/03/1995

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 29/07/1994

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Hungría y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 18/03/1994

Decreto de promulgación del Convenio constitutivo de la Organización Mundo Maya. 25/10/1993

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 28/01/1993

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República Árabe de Egipto y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 18/06/1992

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Jamaica y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 04/03/1992

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Nicaragua y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 04/03/1992

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Honduras y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 27/12/1991

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Belice y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 07/08/1991

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 25/01/1991

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 25/01/1991

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 26/05/1988

Convenio de Cooperación Turística en Materia de Turismo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República del Perú. 17/03/1988

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 11/02/1988

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 14/03/1985

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de República Dominicana y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 15/06/1984

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Cuba y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 23/04/1982

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 04/12/1981

Acuerdo de Cooperación Turística entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Francesa. 10/02/1981

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República Popular de Bulgaria y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos

14/08/1980. Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno del Japón y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 24/05/1979

Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República Federativa de Brasil y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 03/07/1975